

## Institutionelle Entwicklungspfade und reale Ausprägungen einer dezentralen Erledigung bundesstaatlicher Aufgaben im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik

Holtmann, Everhard

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

**Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:**

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Holtmann, E. (2005). Institutionelle Entwicklungspfade und reale Ausprägungen einer dezentralen Erledigung bundesstaatlicher Aufgaben im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik. In G. Färber (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (S. 282-312). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338574>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Everhard Holtmann*

## **Institutionelle Entwicklungspfade und reale Ausprägungen einer dezentralen Erledigung bundesstaatlicher Aufgaben im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik**

S. 282 bis 312

Aus:

Gisela Färber (Hrsg.)

## **Das föderative System in Deutschland**

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und  
Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224

Hannover 2005

## **Institutionelle Entwicklungspfade und reale Ausprägungen einer dezentralen Erledigung bundesstaatlicher Aufgaben im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik**

### *Gliederung*

1. Problemaufriss
2. Regionale Öffnungsklauseln im Bau- und Raumordnungsgesetz 1998
  - 2.1 Steuerungstheoretische Bedeutung
  - 2.2 Steuerungseffekte auf der Programmebene: rezentral und dezentral, deregulativ und reregulativ
  - 2.3 Die Anwendung der Öffnungsklauseln: im Westen kaum Neues
    - 2.3.1 Unterlaufen der Öffnungsklauseln durch knappe Zeitvorgaben? Der Bund als Herr des Verfahrens
    - 2.3.2 Anwendung und Nichtanwendung in den Ländern: Ausmaß und Beweggründe
    - 2.3.3 Ermächtigung zum Verbot von Teilungsgenehmigungssatzungen (§ 19 V BauGB)
    - 2.3.4 Genehmigungsvorbehalt für Bildung von Wohneigentum im Gebiet einer Milieuschutzsatzung
    - 2.3.5 Ermächtigung zur Aussetzung der Siebenjahresfrist gemäß § 35 IV Nr.1c BauGB
    - 2.3.6 Ermächtigung zur Einführung einer Anzeigepflicht für von der Genehmigungspflicht freigestellte Bebauungspläne und Satzungen nach § 34 IV 1 BauGB (§ 246 Ia BauGB)
    - 2.3.7 Ermächtigungen zur Nichtanwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 246 VI BauGB) sowie zum Ausschluss des Rechtsanspruchs auf den Bau von Einkaufszentren (§ 246 VII BauGB)
3. Die Länderermächtigung für eine Kündigungssperrfrist im Rahmen des Mietrechtsreformgesetzes 2001
4. Vom sozialen Wohnungsbau zur sozialen Wohnraumförderung: das neue Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) 2002
5. Regionale Anpassungs- und Ausgleichseffekte der Wohngeldnovelle 2001
6. Zusammenfassung der Ergebnisse und Folgerungen

### Literatur

## 1. Problemaufriss

Die Bau- und Wohnungspolitik zählt nicht zu den bevorzugten Themen der Politikfeldanalyse. Dabei hat dieser Sektor eigentlich stärkere Beachtung verdient: Bau- und Wohnungspolitik sind oftmals ein Gegenstand grundsätzlicher ordnungspolitischer Kontroversen. Neben dieser hochgradigen ordnungspolitischen „Korsettierung“ ist gerade dieses Politikfeld ein aussagekräftiges Beispiel für die föderalstaatliche Praxis geteilter Bund-Länder-Zuständigkeiten und ebenso geteilter Finanzlasten. Auch rechnet „Wohnen“ zu den elementaren Daseinsgrundbedürfnissen und nimmt deshalb einen nicht unwichtigen Platz auf der Agenda der Bundes- und Landespolitik ein. Schließlich existiert ein zwischen Ost- und Westdeutschland nach wie vor „gespaltener Wohnungsmarkt“, was neben den bundesstaatlichen Aspekten auch die besonderen regionalen Bezüge dieses Themas verdeutlicht.

Die Frage nach Zusammenhängen zwischen der Bau- und Wohnungspolitik sowie räumlichen Aspekten des föderativen Systems Deutschlands lässt sich in doppelter Hinsicht präzisieren: Ausgangspunkt ist die kritisch nachfragende Überlegung, ob und inwieweit das in diesem Politikfeld jahrzehntelang praktizierte Modell der komplementären Programmentwicklung und Mischfinanzierung auf den beiden Ebenen von Bund und Ländern den Anforderungen der baulichen Entwicklung in städtischen und ländlichen Räumen sowie den Problemlagen und Angebotsstrukturen der regionalen (und lokalen) Wohnungsmärkte angemessen Rechnung trägt (vgl. Meisel 1997). Sind, so lautet dann eine Teilfrage, die bestehenden Regelungen und Verfahren der Gesetzgebung und des Gesetzesvollzugs geeignet, um eine nachhaltige und sozial verträgliche städtebauliche Entwicklung zu gewährleisten? Sind besagte Regelwerke ferner geeignet, um ein – sozialstaatlich-normativ wie konkret nachfrageseitig erwünschtes – Ausgleichen disparitärer Wohnbedingungen zu fördern sowie spezifische Wohnbedarfe bestimmter Räume und/oder sozialer Gruppen zu berücksichtigen?

Die daran anschließende zweite Teilfrage lautet: Werden Freiräume für länderspezifische Regelungen, die das bundeseinheitliche Gesetzesrecht den Bundesländern eröffnet, seitens der Länder aufgenommen und ausgestaltet? Mit welchen raum- und sozialwirksamen Effekten? Lässt sich aus der empirischen Überprüfung dieser Fragen als Schlussfolgerung ableiten, dass bau- und wohnungspolitische Aufgaben und Zuständigkeiten noch mehr, als das bisher schon der Fall ist, *dezentralisiert* werden sollten?

Die dezentrale Perspektive wird in der Forschung mit dem Ansatz einer „verräumlichten Politik“ aufgenommen. Dieser Ansatz, der auf der Annahme gründet, die Effektivität öffentlicher Politiken könne durch stärkere Einbeziehung regionaler bzw. lokaler Kontexte gesteigert werden (vgl. Kunz 2000), hat vorderhand vieles für sich. Doch selbst wenn wir diese Sichtweise einnehmen, lässt sich die Frage, ob *weiter* dezentralisiert werden soll, nicht einfach von der Warte abstrakter ordnungspolitischer Überlegungen aus bejahen. Vielmehr hängt die Antwort auf diese Frage ab vom vorhandenen Grad des flexiblen Problemlösungsvermögens und der tatsächlichen Anpassungsfähigkeit der existierenden bau- und wohnungspolitischen Zuständigkeiten und Instrumente. Anders gesagt: Bevor einer *Neu- und Umverteilung* öffentlicher Aufgaben in diesem Sektor, im Sinne einer weitergehenden Reduzierung zentralstaatlicher Vorgaben, das Wort geredet wird, ist zu prüfen, ob nicht schon die gegebene föderalstaatliche Kompetenzverteilung genügend Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet, um eigenständige regionale Wege<sup>1</sup> (FN s. nächste Seite) zu gehen.

Dass es einer regional differenzierten Problemlösung bedarf, steht für viele Experten außer Zweifel. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird es in Deutschland beispielsweise auf dem Mietwohnungsmarkt auf absehbare Zeit Versorgungs-Disparitäten geben. Während vor allem in den großstädtischen Ballungsräumen der alten Bundesländer der Teilmarkt preisgünstiger Mietwohnungen nach wie vor Merkmale der Unterversorgung aufweist und der hier bestehende Wohnungsmangel durch auslaufende Bindungen in den älteren Beständen des sozialen Wohnungsbaus verschärft wird, nimmt in ostdeutschen Städten aufgrund anhaltender Abwanderung der Wohnungsleerstand noch zu. Im Frühjahr 2001 stand in den fünf neuen Ländern knapp eine Million Wohnungen leer (SZ 21.03.2001). Die Feststellung Ulrich Pfeiffers (empirica), eine einheitliche Entwicklung der verschiedenen regionalen Wohnungsmärkte werde es kaum mehr geben (FAZ 20.07.2001), ist vor diesem Hintergrund gewiss zutreffend. Desgleichen sieht der Raumordnungsbericht der Bundesregierung „regionale Muster der Wohnungsversorgung“ verstetigt (Raumordnungsbericht 2000: 145). Wir müssen davon ausgehen, dass die im vergangenen Jahrzehnt stetig kleiner gewordene, aber immer noch vorhandene und auf absehbare Zeit bleibende Differenz in den Wohnbedingungen West- und Ostdeutschlands (vgl. Wohngeld- und Mietenberichte der Bundesregierung 1997 und 1999) bundeseinheitlicher Lenkung zwar weiterhin bedarf, aber gerade durch regionalisierte Förderkonditionen wirksamer bearbeitet werden kann.

Wenn dies so ist, liegt die Schlussfolgerung zunächst nahe, dass eine bundeseinheitliche Normierung, wie sie für den deutschen „unitarischen Bundesstaat“ (Konrad Hesse) generell und auch im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik speziell kennzeichnend ist, *suboptimale Problemlösungen* hervorbringt. Indes: *Unitarische Programmformulierung* und *dezentrale Problembearbeitung*, die auf regionale Sonderbedarfe und konkurrierende Lösungsoptionen flexibel eingeht, müssen sich keineswegs ausschließen. Gemeint ist hiermit ausdrücklich nicht die bekannte vertikal-funktionelle Arbeitsteilung im deutschen kooperativen Föderalismus, derzufolge die Länder die Gesetze des Bundes im Regelfall ausführen. Vielmehr geht es hier um den bisher wissenschaftlich weitgehend vernachlässigten Tatbestand, dass die zentralisierte Gesetzgebung in sich bereits eine dezentrale Komponente aufweist. Wie die empirische Analyse dieses Politikfeldes nämlich erhellt, zählt die Aufnahme von *Öffnungsklauseln*, die den Bundesländern im Feld der Bau- und Wohnungspolitik abweichende regionale Regelungen ermöglichen, in – zustimmungspflichtige – Bundesgesetze längst zum Repertoire der konsensdemokratisch ausgehandelten Rechtsetzung der Bundesrepublik (Holtmann 2000). Fritz Scharpfs Überlegungen, eine echte Reföderalisierung des deutschen politischen Systems könne unter anderem dadurch vorangebracht werden, dass in Bundesrecht eine „Experimentierklausel“ zugunsten eigenständiger Regelungen der Länder eingefügt wird (FAZ 07.04.2001), sind, wie im folgenden ausgeführt werden wird, beispielsweise im Bau- und Raumordnungsgesetz von 1998 als Grundidee bereits verwirklicht.

---

<sup>1</sup> Die regionale Ebene politischen Handelns wird i.f. mit den Bundesländern gleichgesetzt. Damit ist die denkbare Spannweite des Begriffs Region i.e.S. als „institutionalisierte Handlungsarena oberhalb der Gemeindeebene und unterhalb der staatlichen Ebene“ (Fürst 1993: 293) zweifellos nicht ausgeschöpft. Auch wird nicht bestritten, dass auf regionaler Ebene „Problemräume“ und „Zuständigkeitsräume“ auseinander klaffen können. Doch innerhalb der von uns beschrittenen Arena sind die Bundesländer die politischen Handlungsträger, bei welchen die territoriale Zuständigkeit und die sektorale Problembearbeitung angesiedelt sind.

Wenn folglich regionale Sonderwege unter dem Dach von Bundesrecht nachweislich möglich sind, dann erscheint es nicht zwingend, die mit dem bundesdeutschen kooperativen Föderalismus gegebene Architektur dieses „institutionalisierten Raumes“ (Fürst 1993) als räumlichen Bezugspunkt unserer Überlegungen von vornherein aufzugeben. Erst recht besteht kein Anlass, zu Lasten des Handlungsverbundes der im bundesdeutschen Mehrebenensystem existierenden gebietskörperschaftlichen Einheiten neue funktionsräumliche Einheiten zu ersinnen, um die gegebenen Kompetenzstrukturen „nach unten“ umzuschichten. Über eine „Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben“ im Feld der Wohnungspolitik nachzudenken, heißt nicht, ein anderes institutionelles Arrangement in der Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern – sei es im Sinne eines Trennkonzpts, sei es in der umgekehrten Richtung einer Re-Zentralisierung zugunsten der Ebene zentralstaatlicher Programmformulierung – a priori für wünschenswert zu erklären.

Wohlgermerkt: Für die Optimierung von Problemlösungen ist die Einbeziehung lokaler Rationalitäten und einer ortsnahen Problemsicht zweifellos vorteilhaft. Aber nochmals: Es könnte ja sein, dass Erwartungen eines Bedeutungs- und Zuständigkeitsgewinns der regionalen wie auch der lokalen Ebene, die mit der Forderung nach problemgerechter „Verräumlichung von Politik“ einhergehen, in vorhandenen Strukturen und Rechtssetzungsverfahren möglicherweise schon berücksichtigt sind. Ob sektoral dennoch auftretende Steuerungsprobleme durch eine weitergehende Verlagerung von Zuständigkeiten nach „unten“ tatsächlich gemindert werden können, muss erst Gegenstand empirischer Überprüfung sein.

Im Folgenden wird anhand vier ausgewählter Regelungsnormen und Regelungsmaterien empirisch-deskriptiv aufgezeigt, ob und inwieweit Regelungen des Bundesgesetzgebers derart a) durch eigene landesrechtliche Richtlinien ergänzt und b) auf der regionalen bzw. lokalen Vollzugsebene implementiert werden, dass standortbezogene Besonderheiten bzw. (sub)regionale Sonderbedarfslagen angemessene Berücksichtigung finden. Zwei der ausgewählten Fallbeispiele sind dem Typus regulativer Programme, zwei andere den distributiven Programmen zuzuordnen. Der bei Diskussionen der ARL-Arbeitsgruppe ins Spiel gebrachte Evaluationsaspekt kann dabei in die Betrachtung in zwei Fällen mit einbezogen werden. Einmal lässt sich an der Praxis der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen aufzeigen, in welcher Weise sich regulatives Handeln und dessen Aussetzung sich jeweils auswirken. Zum anderen wird bei der Darstellung der Effekte des novellierten Wohngeldgesetzes auch die Frage nach „effektiver“, d.h. bedarfsgerechter Allokation öffentlicher Mittel behandelt.

Die Frage nach einer flexiblen Umsetzung bundeseinheitlicher Gesetzgebung – in dem Sinne, dass regionalen Sonderwegen Raum gegeben wird – soll nachfolgend zunächst am Beispiel der Öffnungsklauseln des Bau- und Raumordnungsgesetzes (BauROG) von 1998 und sodann am Beispiel der Mietrechtsnovelle 2001 untersucht werden. Um der Frage nach der Effizienz und dezentralen Passgenauigkeit von Bundesrecht nachzugehen, werden die ländersseitige Implementation des Wohnraumförderungsgesetzes 2001 sowie die Verteilungswirkungen der zum 1. Januar 2001 in Kraft getretenen Wohngeldnovelle in den Blick genommen.

## 2. Regionale Öffnungsklauseln im Bau- und Raumordnungsgesetz 1998

### 2.1 Steuerungstheoretische Bedeutung

Dass Bundesgesetze Länderöffnungsklauseln enthalten, ist ein manchen Landes- und Kommunalrechtsexperten geläufiges Gestaltungsmittel der Gesetzgebung<sup>2</sup>, das in der Politikwissenschaft bislang unbeachtet geblieben ist. Dies ist deshalb erstaunlich, weil es sich hierbei um eine Variante *föderalstaatlich verhandelter Programmformulierung* handelt, die zu Zwecken der legislatorischen Steuerung von politischen Konflikten im bundesdeutschen Föderalismus seit Jahren ganz undramatisch praktiziert wird. Aus steuerungs- bzw. handlungstheoretischer Perspektive stellen sich Länderöffnungsklauseln als ein Instrument dar, das Möglichkeiten erschließt, die legislatorischen Sperreffekte, die aus konträren Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat erwachsen können, mit einer Paketvereinbarung der besonderen Art zu umgehen. Auf diese Weise können Blockaderisiken, die entweder durch eine parteipolitische Aufladung von Sachkonflikten<sup>3</sup> auftreten oder als Bund-Länder-Streitigkeiten oder aber auch im horizontalen Länder-Länder-Verhältnis aufbrechen können, konsensual unter Kontrolle gebracht werden. Öffnungsklauseln bieten die Möglichkeit, die kompetitiven Handlungsmuster des parlamentarischen Parteienwettbewerbs zu berücksichtigen und sie zugleich mit dem Prinzip föderalstaatlicher Kooperation zu verbinden.<sup>4</sup> Der Preis für das Vermeiden von Entscheidungsblockaden ist, diese Annahme erscheint prima facie zwingend, Abstriche am Prinzip bundeseinheitlicher Gesetzesgeltung zu machen.

### 2.2 Steuerungseffekte auf der Programmebene: rezentral und dezentral, deregulativ und reregulativ

Selbst eine bloß enumerative Bestandsaufnahme rechtswirksam existierender Länderöffnungsklauseln liegt m.W. nicht vor. Der Verfasser dieses Beitrags ist selbst eher zufällig, im Rahmen einer Studie über programmbildende Faktoren und Akteure bei der Novellierung des BauROG 1998, auf die Existenz solcher Klauseln aufmerksam geworden. Dass es sich offenbar nicht um einen Ausnahmefall handelt, ergibt sich aus Hinweisen im Umfeld der rechtswissenschaftlichen Kommentierung des BauROG.

Dieser Ausschnitt des Baurechts gehört in die Sparte regulativer Politik. Gemäß der politikwissenschaftlichen „Programmlehre“ handelt es sich um ein regulatives Programm (vgl.

---

<sup>2</sup> Siehe hierzu Helmuth von Nicolai: Die Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle und der Länderöffnungsklauseln für die neuen Länder. In: LKV 8. Jg. (1998), H. 9, S. 329–333 (Teil 1) und 9. Jg. (1999), Heft 6, S. 206–210 (Teil 2). Nicolai unterscheidet hier, allerdings ohne inhaltliche Spezifizierung, zwischen „Länderermächtigungsklauseln“ und „Länderabweichungsklauseln“ (1998: 329).

<sup>3</sup> Hierzu grundlegend Gerhard Lehmbruch: Parteienwettbewerb im Bundesstaat. 3. Auflage, Wiesbaden 2000; Lehmbruchs These wird z.T. kritisch diskutiert in Holtmann, E.; Voelzkow, H. (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Wiesbaden 2000.

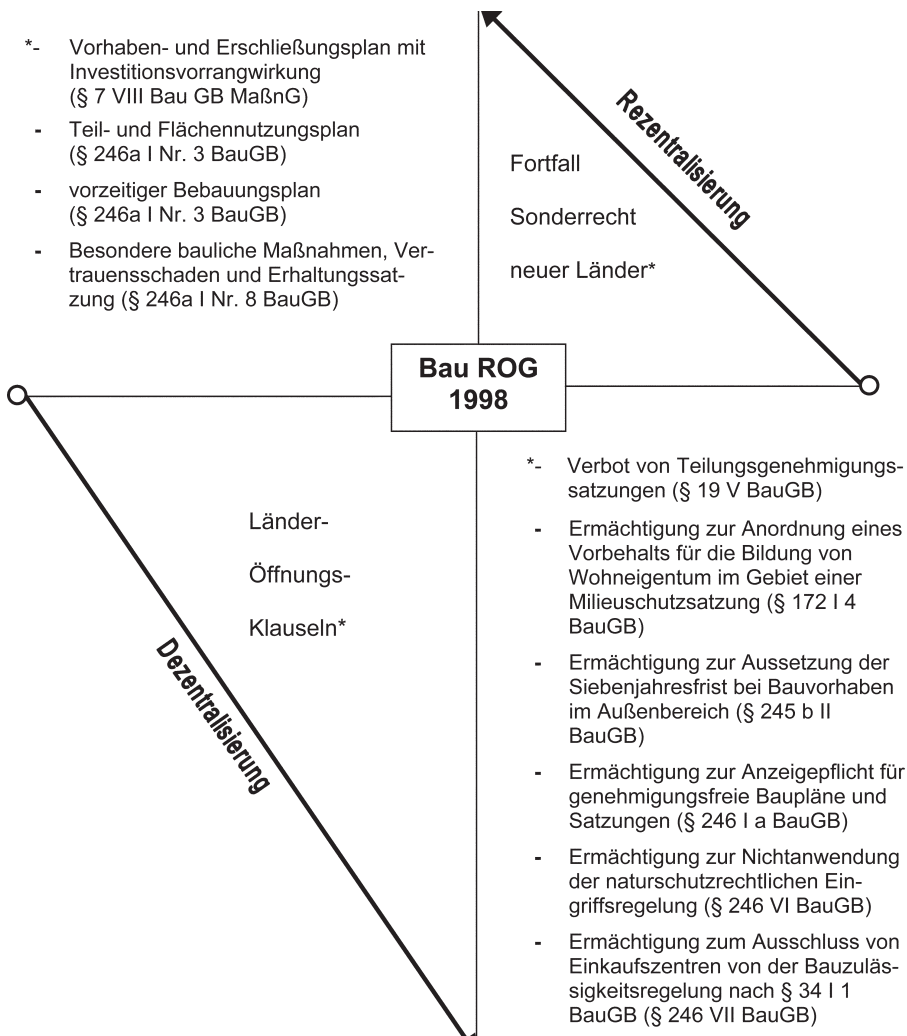
<sup>4</sup> Vgl. hierzu meine frühere Fallstudie: Holtmann, E.: Gesetzgebung in der Wohnungspolitik des Bundes: Zur Rolle des parteipolitischen Faktors. In: Holtmann, E.; Voelzkow, H. 2000: 106 ff., hier besonders 124 f.

<sup>5</sup> Lt. Renate Mayntz (1982) sind für regulative Programme u.a. charakteristisch: direkte Verhaltensbeeinflussung und hohe Zielgenauigkeit; relativ hoher Verwaltungsaufwand, speziell für Kontrolle und Sanktionen; Tendenz zu Normverstößen im Vollzug (von Bandemer; Cordes 1989: 296, mit Verweis auf Mayntz).



Benz 2001: 203 f.). Mittels Gesetzes- und Verordnungsrechts werden nämlich Eingriffe in bzw. verbindliche Vorgaben für das wirtschaftliche Handeln der Adressaten normiert<sup>5</sup> (FN s. S. 286). Die mit dem novellierten BauROG beabsichtigten Regelungseffekte weisen dabei gleichzeitig in entgegengesetzte Richtungen: Zum einen werden, um dem Begehren des Bundes nach einer Vereinheitlichung des deutschen Städtebaurechts Rechnung zu tragen, einige ostdeutsche Sonderregelungen aufgehoben bzw. in modifizierter Form in Dauerrecht überführt (siehe hierzu Abbildung 1; im Einzelnen von Nicolai 1998: 329 ff.). Insoweit bewirkt die Gesetzesnovelle eine *Re-Zentralisierung*. Zum anderen sind, als Resultat des Vermittlungsverfahrens (Holtmann 2000), in das Baugesetzbuch insgesamt sechs Länderöffnungsklauseln eingefügt worden, die nach einer Einschätzung der Arbeitsebene der Landes-

Abb. 1: Rezentralisierung und Dezentralisierung im BauROG





verwaltung „in ihrer Nachhaltigkeit wesentlich stärker wirken als die ausgelaufenen Sonderregelungen aus dem Einigungsvertrag“ (von Nicolai 1999: 206). In diesen Teilen öffnet das Gesetz eine Tür zur *Dezentralisierung* (Abbildung 1).

Ermächtigt zu abweichenden Regelungen werden der jeweilige Landesgesetzgeber beziehungsweise, soweit es sich um Rechtsverordnungen handelt, die jeweilige Länderexekutive. Die Länder sind folglich dezentrale Akteure erster Ordnung. In ihrer Doppelfunktion als Träger örtlicher Planungshoheit und lokale Vollzugsorgane von Bundes- und Landesrecht sind indes die kommunalen Gebietskörperschaften letztendlich die Adressaten der regulativen Politik, die seitens eines Landes mit dem Instrument der Öffnungsklausel auf den Weg gebracht wird. Die Kommunen fungieren daher als dezentrale Akteure zweiter Ordnung.

Die intendierten Regulierungseffekte sind nicht nur auf der Achse *rezentral/dezentral* angeordnet, sondern überdies auf einer zweiten Achse, die zwischen den Polen *deregulativ/reregulativ* gezogen ist. Öffnungsklauseln, die es erlauben, ein landesrechtliches *Verbot* für bestimmte regelnde Satzungen der Kommunen auszusprechen, stehen neben solchen, die im Falle ihrer Anwendung ein *Gebot* für kommunale Regelungen vorgeben. Erstere Variante hat deregulierende Auswirkungen, letztere Variante wirkt reregulierend.

Hierbei wird deutlich: Die *Dezentralisierung* politischer Zuständigkeiten, hier in dem Sinne, dass eine vom bundesgesetzlichen Regelfall abweichende komplementäre Regelung auf Länderebene ermöglicht wird, hat nicht zwangsläufig mehr *Deregulierung* im Gefolge.

## **2.3 Die Anwendung der Öffnungsklauseln: Im Westen kaum Neues**

Theoretisch können insgesamt vier Interessenlagen bzw. Handlungspräferenzen die Entscheidung eines Landes, von der Öffnungsklausel Gebrauch zu machen und damit vom Bundes-Grundsatz an möglichst einheitlicher Regelung abzuweichen oder dies nicht zu tun, leiten: 1. von Land zu Land unterschiedliche parteipolitische und/oder ordnungspolitische Optionen, 2. von Land zu Land unterschiedliche Bedarfslagen, 3. die Sondersituation der Stadtstaaten, 4. die Sondersituation der ostdeutschen Länder. Dass diese (zu Zwecken der Analyse getrennt aufgeführten) Handlungsoptionen in verschiedener Weise miteinander kombiniert werden, ist nicht nur grundsätzlich möglich, sondern auch wahrscheinlich. Aber gerade eine reiche Kombinatorik würde ja einen innovativen Kern der Öffnungsklauseln, nämlich durch flexible Gestaltung bundeseinheitlicher Normen der Vielfalt regional abweichender Lösungen Raum zu geben, bestätigen.

### **2.3.1 Unterlaufen der Öffnungsklauseln durch knappe Zeitvorgaben? Der Bund als Herr des Verfahrens**

Die Annahme, dass der Bund sein oben bezeichnetes generelles Interesse, für möglichst einheitliches Gesetzesrecht zu sorgen, materiell nicht weiter verfolgen kann, sobald ein Bund-Länder-Kompromiss mit Inkrafttreten des Gesetzes förmlich besiegelt worden ist, liegt an sich auf der Hand. Doch offenbar kann die Raison des Bundes, die sich aus unitarischem Grundinteresse speist, auch nach Abschluss des Gesetzgebungsprozesses weiter fortwir-

ken. Folgt man kritischen Einschätzungen von Seiten der Ministerialverwaltung der Länder, hat sich der Bund, der insofern auch weiterhin Herr des Verfahrens bleibt, als er den Ländern sowohl das Rechtsinstrument (Gesetz oder Verordnung) als auch die Frist zur landesrechtlichen Implementation der Öffnungsklauseln vorgeben kann, Mittel und Wege gesichert, um sein strategisches Ziel, den Unitarisierungsverlust möglichst gering zu halten, durch die gesetzestechnische Hintertür doch noch durchzusetzen.

Dass der Bund bei der „Komposition“ des BauROG beide gerade beschriebenen Partituren, die Wahl der Rechtsnorm und die Setzung von Fristen, ins Spiel zu bringen wusste, ist zumindest für einen erfahrenen Länderakteur ausgemachte Sache. So mache die Übersicht der Länderöffnungsklauseln „deutlich, dass, wenn der Bund die Umsetzung der Länderermächtigung wünscht, er dies durch Rechtsverordnung ermöglicht und dann, wenn er es eigentlich nicht möchte, er die Hürde sehr hoch setzt, indem die Länderermächtigung nur durch Landesrecht wahrgenommen werden kann“ (von Nicolai 1999: 207). Zum anderen habe der Bund, weil die länderseitig ausgefüllten Öffnungsklauseln mit dem BauROG zeitgleich zum 1. Januar 1998 in Kraft treten mussten, „den Ländern keine Chance zur nahtlosen Einführung und Wahrnehmung der Länderermächtigungen gelassen“ (ebenda). So hätten die Länder für ihr eigenes nachgeschaltetes Gesetzgebungsverfahren lediglich ein knappes halbes Jahr, vom 5. Juli bis zum 31. Dezember 1997, Zeit gehabt. Dies deute auf ein „Manöver“ hin, „um die aus Sicht des Bundes ungeliebten Länderöffnungsklauseln dadurch leer laufen zu lassen, dass die Länderparlamente und Regierungen nicht schnell genug reagieren konnten“ (ebenda).

Träfe diese Kritik zu, so wäre zumindest im Bereich jener Öffnungsklauseln, die der Verabschiedung eines Landesgesetzes bedurften, der Korridor dezentraler Problemlösung bereits fühlbar verengt worden, bevor die Phase landesrechtlicher Implementation überhaupt hatte beginnen können.

### **2.3.2 Anwendung und Nichtanwendung in den Ländern: Ausmaß und Beweggründe**

Die länderübergreifende Bilanz zeigt, dass in wenigen alten Bundesländern, nämlich nach unserer Kenntnis nur in Baden-Württemberg, Hamburg und Schleswig-Holstein – hinzu kommt noch Berlin – von den Ermächtigungsklauseln des BauROG Gebrauch gemacht worden ist: im Westen also kaum Neues. Rein rechnerisch ergeben 6 Öffnungsklauseln für 16 Länder insgesamt 96 Gestaltungsmöglichkeiten. Tatsächlich waren bis 1999 lediglich 17 Regelungsfälle registriert, „und dann auch nur einschränkend und zeitlich befristet“. Allein elf davon entfallen auf die neuen Bundesländer (Abbildung 2). Ersichtlich seien, so der bereits zitierte Experte auf der Ebene der Länder-Fachverwaltung, die Länderöffnungsklauseln „zu einem Surrogat“ der aufgehobenen sonderrechtlichen Regelungen des Einigungsvertrages geworden – was insofern überrasche, als nur zwei dieser Klauseln einen Bezug zu den spezifischen Problemlagen der neuen Länder hätten (ebenda).

Andererseits ist damit aber auch bestätigt, dass der spärliche Gebrauch der Öffnungsklauseln in Gänze nicht einfach auf restriktive gesetzestechnische „Manöver“ des Bundes zurückgeführt werden kann. Offenbar spielen neben grundsätzlichen Erwägungen regional differierende Bedarfslagen sowie fortbestehende Sonderbedarfe der neuen Länder eine

Abb. 2: Von den Ländern realisierte Ermächtigungsklauseln des BauGB

	B B	M .-V .	S a	S .-A .	Th	By	B .-W .
§ 19 B a u G B	+	+	-	+	-	-	-
§ 172 I 4 B a u G B	-	-	-	-	-	-	-
§ 245 b II B a u G B	+	+	+	-	-	-	+
§ 246 Ia B a u G B	+	+	+	-	-	-	-
§ 246 VI B a u G B	-	-	+	-	-	-	-
§ 246 V II B a u G B	+	-	-	-	-	-	-

	B	B r	H H	H e	N s .	N R W	R h .-P f.
§ 19 B a u G B	-	-	-	-	-	-	-
§ 172 I 4 B a u G B	-	-	+	-	-	-	-
§ 245 b II B a u G B	-	-	-	-	-	-	-
§ 246 Ia B a u G B	-	-	-	-	-	-	-
§ 246 VI B a u G B	+	-	-	-	-	-	-
§ 246 V II B a u G B	+	-	-	-	-	-	-

BB - Brandenburg  
M.-V. - Mecklenburg-Vorpommern  
Sa - Sachsen  
S.-A. - Sachsen-Anhalt  
Th - Thüringen  
By - Bayern  
B.-W. - Baden-Württemberg  
B - Berlin

Br - Bremen  
HH - Hamburg  
He - Hessen  
Ns. - Niedersachsen  
NRW - Nordrhein-Westfalen  
Rh.-Pf. - Rheinland-Pfalz  
Saar - Saarland  
S.-H. - Schleswig-Holstein

Quelle: von Nicolai (1999) und Angaben der Landesministerien

wesentliche Rolle. Das in der Anwendung und Nichtanwendung der Klauseln erkennbare Ost-West-Gefälle besteht übrigens unabhängig von parteipolitischen Präferenzen, da jene drei ostdeutschen Länder, die von den Klauseln relativ häufig Gebrauch machten, seinerzeit unterschiedlich regiert worden sind.<sup>6</sup>

Sieben Bundesländer, und zwar Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Hessen, Saarland und Thüringen, haben von keiner der Ermächtigungen des BauROG Gebrauch gemacht. Auch aus der Zusammensetzung dieser „abstinenten“ Ländergruppe lässt sich kein eindeutig parteipolitisch oder regionalspezifisch definiertes Begründungsmuster ableiten. Lediglich im Falle des Saarlands allerdings ist der völlige Verzicht auf ergänzendes Länderrecht prinzipiell begründet: Das Land beschritt den Weg der Öffnungsklauseln nach eigenen Angaben nicht, „da eine Wiedereinführung bundesrechtlich abgeschaffter Anzeige- bzw. Genehmigungsverfahren der politischen Zielsetzung der Landesregierung, Verfahren zu beschleunigen und zu deregulieren, widersprochen hätte“.<sup>7</sup> Die anderen Länder, die keine der Öffnungsklauseln anwenden, begründen diese Zurückhaltung für einzelne Klauseln gesondert.

### 2.3.3 Ermächtigung zum Verbot von Teilungsgenehmigungssatzungen (§ 19 V BauGB)

Mittels dieser Öffnungsklausel kann der Landesgesetzgeber den Kommunen die Einführung besonderer kommunaler Genehmigungsverfahren untersagen bzw. die Aufhebung solcher bereits geltenden Vorschriften vorschreiben. Nur in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt wurde davon Gebrauch gemacht.

Der Regelungsverzicht anderer Länder wird teilweise inhaltlich präzisiert. In Berlin, wo für 4 Bezirke solche Genehmigungssatzungen existieren, wurde aus stadtplanerischen Erwägungen auf die deregulierenden Effekte dieses BauGB-Paragraphen verzichtet. „Die Verordnungen erfassen große Bereiche mit dem Ziel, eine Verdichtung der aufgelockerten durchgrünten Wohngebiete zu verhindern.“<sup>8</sup> Das westdeutsche Flächenland Rheinland-Pfalz argumentiert: Der Erlass einer Teilgenehmigungssatzung ermögliche den kommunalen Gebietskörperschaften, „aus städtebaulichen Gründen ungünstige Grundstückszuschnitte zu vermeiden“.<sup>9</sup> Für das Land Bremen kam eine aufhebende Rechtsverordnung gleichfalls nicht in Betracht. Gerade „umgekehrt“ sei in der Stadtgemeinde ein Bedürfnis für den Erlass von Teilungssatzungen gesehen worden, um die Parzellierung von Dauerkleingärten und die Mindestgrößen von Grundstücken steuern zu können.<sup>10</sup>

Hessen verweist eher allgemein darauf, dass seine Kommunen keinen Änderungsbedarf angemeldet hätten.<sup>11</sup> Eine der Freigabe von Genehmigungen entgegenstehende Interes-

<sup>6</sup> In der zweiten Jahreshälfte 1998 wurde Brandenburg von einer SPD-Alleinregierung, Mecklenburg-Vorpommern von einer CDU/SPD-Koalition, Sachsen von einer CDU-Alleinregierung geführt.

<sup>7</sup> Saarland, Ministerium für Umwelt, Abt. C, 28.02.2002.

<sup>8</sup> Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, IV A 23, 19.03.2002.

<sup>9</sup> Rheinland-Pfalz, Ministerium der Finanzen, 01.07.2002.

<sup>10</sup> Freie Hansestadt Bremen, Amt für Wohnung und Städtebauförderung, 25.06.2002.

<sup>11</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, 24.07.2002.

senlage der kommunalen Ebene wird auch von NRW ins Feld geführt: Das Land habe sich „entsprechend dem Wunsch des Deutschen Städtetags und der beim Planspiel der Bundesregierung beteiligten Kommunen im Vermittlungsverfahren für eine Beibehaltung der Teilungsgenehmigung ausgesprochen“. Folglich sehe man keinen Anlass, das den Gemeinden durch den Wortlaut des BauGB eingeräumte Satzungsrecht wieder zu beschränken.<sup>12</sup> Ähnlich verweist Niedersachsen auf die Belange einer gestärkten kommunalen Selbstverwaltung.<sup>13</sup> Mit lokal unterschiedlichen Bedarfslagen, die es zu berücksichtigen gelte, argumentiert auch Thüringen: Es hänge „von der Art eines Bebauungsplanes“ ab, ob Bedarf für eine Satzung bestehe oder nicht. „Dies kann kaum für das ganze Land entschieden werden.“<sup>14</sup> Desgleichen lässt es das Land Schleswig-Holstein willentlich zu, dass seine Gemeinden von der Möglichkeit, Teilungssatzungen zu erlassen, „gelegentlich Gebrauch“ machen.<sup>15</sup>

Weshalb diese Öffnungsklausel ausschließlich in Ostdeutschland – und hier nicht von allen Ländern – angewandt worden ist, erschließt sich nicht auf den ersten Blick. Ein Grund könnte darin liegen, dass die betreffenden Länder der Planungskompetenz ihrer eigenen Kommunen, die aufgrund der noch nicht durchgeführten kommunalen Gebietsreform zu meist den untersten Ortsgrößenklassen angehören, nicht recht trauen und deshalb satzungsförmig gedeckte Verwaltungsakte befürchten, die sich auf private Ansiedlungs- und Bauvorhaben nachteilig auswirken. In den Ländern Westdeutschlands hingegen hat man übereinstimmend auf den Gebrauch der Klausel verzichtet, um die kommunalfreundlichen Regelungsmöglichkeiten des Bundesgesetzes nicht zu verbauen. *Regionale* Sonderbestimmungen hätten andernfalls wie ein landesrechtlicher Sperrschieber für *lokale Dezentralität* gewirkt.

### 2.3.4 Genehmigungsvorbehalt für Bildung von Wohneigentum im Gebiet einer Milieuschutzsatzung

Die Bildung von privatem Wohneigentum ist ein parteiübergreifend positiv besetztes wohnungspolitisches Ziel. Auch spezielle Förderprogramme, die im Rahmen der Städtebauförderung der 70er Jahre finanzielle Anreize boten, Wohneigentum in innerstädtischen Wohnlagen zu erwerben, waren anfangs politisch unumstritten, schien es doch förderwürdig, durch Sanierung und Modernisierung des zum Teil überholungsbedürftigen Bestands die bauliche und soziale Aufwertung innerstädtischer bzw. zentrumsnaher Quartiere zu fördern.

Bald wurde jedoch erkennbar, dass speziell in großstädtischen Ballungsgebieten mit angespanntem Teilmarkt preisgünstiger Mietwohnungen außer den programmgemäß erwünschten Effekten auch nichtintendierte Nebenfolgen auftraten. Die sogenannte Luxussanierung von Mietwohnungen vormals einfachen und mittleren Wohnstandards und deren nachmalige Umwandlung in Eigentumswohnungen erwies sich nämlich in westdeutschen Großstädten für Investoren als ausgesprochen attraktive Kapitalanlage. In dem Maße aber, wie Altbau-

---

<sup>12</sup> Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport, 28.03.2002.

<sup>13</sup> Niedersächsisches Innenministerium, 02.10.2002.

<sup>14</sup> Freistaat Thüringen, Innenministerium, 20.03.2002.

<sup>15</sup> Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Ref. IV 511, 04.03.2002.

wohnungen umgewandelt wurden und die Umnutzungsspekulation auch auf jene Bestände des sozialen Wohnungsbaus übergriff, die aus der sozialen Mietbindung herausfielen, wurde das Segment preisgünstiger Mietwohnungen, das für die Wohnversorgung einkommensschwacher bzw. schwer vermittelbarer Haushalte (etwa Alleinerziehende, Kinderreiche, Aussiedler, Rentner und Sozialhilfeempfänger nahe und unterhalb der Armutsgrenze) notwendig ist, teilweise dramatisch verknappt.

Problemverschärfend kam hinzu, dass im Gefolge der Umwandlungsaktivitäten finanziell und sozial schwache Altmietler aus ihren Wohnungen und Wohnvierteln verdrängt wurden, weil ein Teil der Modernisierungskosten – legal – auf die Miete umgelegt werden kann, viele dieser Altmietler aber die Mieterhöhungen nicht verkraften konnten. Das Umwandlungsgeschehen bewirkte folglich nicht nur die Verknappung des Angebots an preiswerten Mietwohnungen, sondern führte auch zu einer Entmischung (Segregation) gewachsener Wohnstrukturen. Der Sozialgeograph Winfried Killisch hat in seinen Untersuchungen für Nürnberg nachgewiesen, dass sich unter verdrängten Mietparteien vornehmlich mittlere und ältere Altersgruppen befanden; Angehörige der Unterschicht und unteren Mittelschicht waren mit über 60 % überproportional vertreten.<sup>16</sup>

Die nachteiligen Effekte der Umwandlungen traten praktisch in allen westdeutschen Großstädten auf. Da eine förmliche gesetzliche Handhabe fehlte, entwickelten die kommunalen Akteure einen bemerkenswert kreativen exekutiven Einfallsreichtum. Die Vorreiterrolle übernahm die besonders betroffene Stadt München. In der bayerischen Landeshauptstadt wurde die für eine Umwandlung notwendige Abgeschlossenheitsbescheinigung für die Aufteilung des Wohnungsbestandes – bis dahin lediglich eine Formsache – zwischen 1990 und 1992 nur noch dann erteilt, wenn die Räumlichkeiten, an welchen Wohnungseigentum begründet werden sollte, den gültigen Anforderungen an den Brand-, Wärme- und Schallschutz entsprachen (Killisch; Holtmann; Ruf 1993: 716). Diese sogenannte „Münchener Linie“ wurde alsbald von anderen Städten übernommen. Die Folge war, dass die Umwandlungsraten drastisch einbrachen (siehe Abbildung 3). Nachdem im Juli 1992 die obersten Gerichtshöfe des Bundes diese Praxis aus rechtssystematischen Gründen für rechtswidrig erklärt hatten, hat sich die jährliche Rate der Umwandlungen, wie Abbildung 3 für München und Nürnberg exemplarisch zeigt, bald wieder etwa auf alter Höhe eingependelt. In München wurden seit 1994 jährlich rund 0,5 Prozent des gesamten Mietwohnungsbestandes in Eigentumswohnungen umgewandelt.<sup>17</sup>

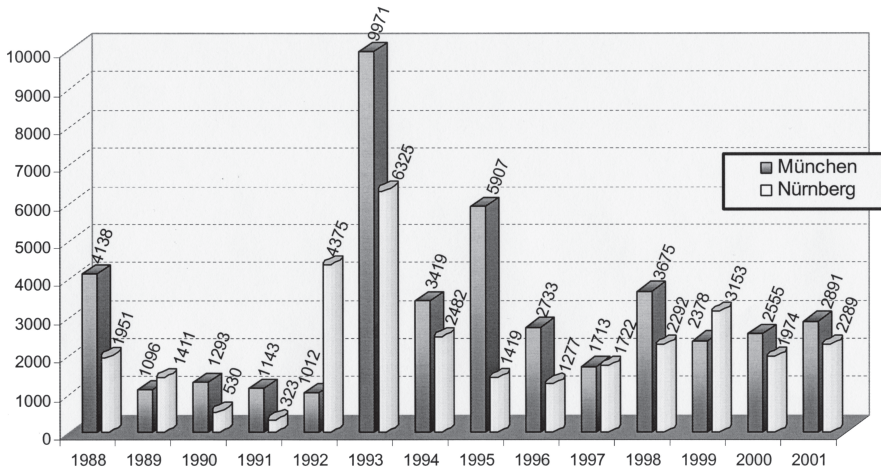
Es überrascht nicht, dass daraufhin auf den Bundesgesetzgeber verstärkt politisch Druck ausgeübt wurde, den Kommunen die rechtliche Möglichkeit, ein Umwandlungsverbot auszusprechen, zu übertragen. Anfang der 90er Jahre bildete sich zum Zweck der Durchset-

<sup>16</sup> Winfried Killisch: Wohnungspolitische Rahmenbedingungen, sozial- und stadtgeographische Folgen der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen auf großstädtischen Wohnungsmärkten (Projektbericht). Dresden 1997 – Für die Möglichkeit zur Verwendung von noch unveröffentlichten Projektbefunden und -daten bin ich W. Killisch in Dankbarkeit verbunden. Vgl. zu diesem Problemkomplex ausführlich: E. Holtmann/W. Killisch 1993: 9–11; Killisch/Holtmann/Ruf 1993; Killisch/Ruf/Holtmann 1993; Holtmann 1998: 114–120.

<sup>17</sup> Angaben nach [plan.leitung@muenchen.de](mailto:plan.leitung@muenchen.de), 30.08.2002.



Abb. 3: Abgeschlossenheitsbescheinigungen für Wohneinheiten in München\* und Nürnberg 1988-2001



\* nur Altbau

Quelle: Stadt München, Stadt Nürnberg, Killisch (1997)

zung dieses regulativen Instruments eine „Große Fachkoalition“, welche eine Mehrheit der Länder, ferner SPD- und Unions-regierte Städte, den Deutschen Städtetag wie auch die wohnungspolitischen Experten von CDU, CSU und SPD einschloss (Killisch 1997: 28 ff.). Bei den Beratungen des BauROG 1997 beantragten die Bundestagsfraktionen der SPD und der Bündnisgrünen, in das BauGB einen neuen § 174 b zur Sicherung des Bestandes an Mietwohnungen gegen Umwandlungen einzufügen. Dieser Antrag war inhaltlich weitgehend deckungsgleich mit einem ebensolchen Antrag des (zu jenem Zeitpunkt mehrheitlich sozialdemokratisch dominierten) Bundesrates. Die FDP, damals kleiner Koalitionspartner im Bund, blockierte jedoch dieses Begehren. Im Ergebnis des Vermittlungsverfahrens kam es dann zu dem in der jetzt geltenden Länderöffnungsklausel festgeschriebenen Kompromiss, der anstelle eines generellen gesetzlichen Umwandlungsverbots die Länder zu entsprechenden Maßnahme für örtliche Gebiete mit Milieuschutzsatzungen ermächtigt.

Man hätte nun eigentlich erwarten können, dass aufgrund der im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens erkennbar gewordenen, gleichgerichteten Optionen beider großer Volksparteien zumindest jene SPD- und unionsregierten Länder, in welchen städtische Ballungsräume liegen, von der Ermächtigung des § 172 I 4 BauGB Gebrauch machen würden, zumal ja kein Landesgesetz erforderlich ist und also die eingangs erwähnte gesetzestechnische Hürde nicht bestand. Über eine angebliche Absichtserklärung der bayerischen Staatsregierung wurde denn auch im September 1997 bereits in der Presse berichtet.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Süddeutsche Zeitung vom 30.09.1997.



Das Gegenteil indes trat ein. Von allen Bundesländern hat bisher allein der Stadtstaat Hamburg eine einschlägige Rechtsverordnung auf fünf Jahre erlassen.<sup>19</sup> Vom Ausmaß des landespolitischen *Nichthandelns* wurde die zuständige Ministerialverwaltung des Bundes, die jedweder Aufweichung einheitlichen Bundesrechts durch Länderöffnungsklauseln erklärtermaßen distanziert gegenübersteht<sup>20</sup>, offenbar selbst überrascht. Mit Genugtuung nahm man im Bundesbauministerium zur Kenntnis, dass bezüglich der Vorgaben für Rechtsvereinfachung und Abbau staatlicher Kontrolle die „Vorbildwirkung des Bundesrechts“ sich in der Meinungsbildung der Länderkabinette, entgegen den Vorstellungen der federführenden Landesressorts, hat durchsetzen können.<sup>21</sup>

Zumindest teilweise wird diese Einschätzung der Bundesebene durch begründende Stellungnahmen der Länderseite bestätigt. Ermächtigungssatzungen gemäß § 172 Abs.1 BauGB spielen in Baden-Württemberg „nur eine ganz untergeordnete Rolle“.<sup>22</sup> Bayern hat von einer entsprechenden Rechtsverordnung abgesehen, weil eine solche neben dem vom Land genutzten wohnungspolitischen Instrument der Kündigungssperrfrist (LVO gemäß § 577a Abs. 2 BGB – siehe unten) unnötig sei, in keinem Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehe und überdies nicht nach Problemgebieten differenziere, da sie nach der Ermächtigungsgrundlage des BauGB nur mit landesweiter Geltung für *alle* Gebiete mit Erhaltungssatzungen erlassen werden könne.<sup>23</sup> Bremen wurde nicht tätig, weil dort Milieuschutzsatzungen „in der Vergangenheit eine untergeordnete Rolle gespielt haben“.<sup>24</sup> Rheinland-Pfalz sah keinen Handlungsbedarf, weil das Steuerungsinstrument des Umwandlungsverbotes hauptsächlich Großstädte betreffe.<sup>25</sup> Auch aus niedersächsischer Sicht besteht „kein Bedarf“.<sup>26</sup> Nordrhein-Westfalen, das zwar eine große Anzahl von Großstädten in seinen Grenzen hat, vom Erlass einer Erhaltungssatzung bisher jedoch recht selten Gebrauch macht, hat nach eigenen Angaben wiederum deshalb auf eine Verordnung verzichtet, „weil ansonsten die

<sup>19</sup> Verordnung über die Einführung einer Umwandlungsgenehmigung in Sozialen Erhaltungsgebieten (UmwandVO) vom 06.01.1998 (GVBl.S.3); Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr, Baurechtsamt, 25.02.2002.

<sup>20</sup> „Das haben wir natürlich nicht frohen Herzens getan und uns überlegt, inwieweit man das verantworten kann. Es war aber der Preis, den man zahlen muss, um überhaupt in dem Vermittlungsausschuss zu einem positiven Ergebnis kommen zu können.“ (Ns. des Gesprächs mit MD Dr. Hartwig Lüers, BMRBSt, am 31.03.1998 in Bonn)

<sup>21</sup> Ebenda.

<sup>22</sup> Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg, 10.09.2002.

<sup>23</sup> Bayer. Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde, 18.03.2002. – Die Stadt München bemüht sich weiterhin, eine entsprechende Rechtsverordnung zu erreichen. Auf Betreiben der Anwenderstädte von Erhaltungssatzungen hat der Deutsche Städtetag inzwischen einen Vorschlag zur Novellierung des BauGB, der u.a. auch die Aufnahme eines Umwandlungsverbots in Erhaltungssatzungsgebieten mit Befreiungsvorbehalt durch die Gemeinde neuerlich enthält, an das Bundesbauministerium weitergeleitet (Stadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Wohnen in München, III, Wohnungspolitisches Handlungsprogramm 2001–2005, München 2001, S. 91; [plan.leitung@muenchen.de](mailto:plan.leitung@muenchen.de), 30.08.2002).

<sup>24</sup> Wie Anmerkung 10.

<sup>25</sup> Wie Anmerkung 9.

<sup>26</sup> Wie Anmerkung 13.

notwendigen Negativatteste für alle Verkaufsfälle außerhalb der wenigen Milieuschutzgebiete einen zu großen Verwaltungsaufwand für die Kommunen hervorgerufen hätten“.<sup>27</sup>

Dass andererseits sämtliche fünf ostdeutschen Länder sowie Berlin auf die Anwendung dieser Ermächtigungsklausel verzichtet haben, konnte nicht überraschen, ist doch die strukturelle Situation des Wohnungsmarktes hier völlig anders. Angesichts der hohen innerstädtischen Leerstände besteht eher ein Überangebot denn eine Verknappung preisgünstigen Mietwohnungsraums. Zudem geht es aufgrund der vom Zerfall bedrohten Bausubstanz der Altbaubestände und der negativen Wanderungssaldi der Städte um das gerade entgegengesetzte Förderziel, die Wohneigentumsquote im innerstädtischen Wohnungsbestand zu erhöhen.<sup>28</sup> Wie die anderen ostdeutschen Schwesterressorts sieht das Wohnungs-, Bau- und Verkehrsministerium Sachsen-Anhalts „wegen des immensen Wohnraumüberhangs und auch mangels zu schützender Milieus kein Erfordernis, die Begründung von Sondereigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, durch Rechtsverordnung einem Genehmigungsvorbehalt zu unterwerfen“.<sup>29</sup>

Für die ostdeutschen Länder erwies sich die optionale Gestaltung der Länderermächtigung als passfähig, weil angesichts der speziellen Problemlage Ostdeutschlands eine Anwendung dieser Klausel nachgerade kontraproduktiv gewirkt hätte. Auch das Ergebnis, dass im Westen Länder, die (wie Rheinland-Pfalz) keinen oder (wie Hamburg) für sich sehr wohl einen strukturellen Handlungsbedarf sehen, jeweils unterschiedliche Wege beschreiten konnten und auch beschritten haben, spricht für die regional wirksame Flexibilität des Instruments der Länderöffnungsklausel.

Bemerkenswert ist andererseits, dass – mit Ausnahme Hamburgs – auch westdeutsche Bundesländer, in denen Großstädte von Umwandlungswellen betroffen sind, von dem Handlungsvorteil der Öffnungsklausel *nicht* Gebrauch gemacht haben. Selbst ein Land wie Hessen, das seinerzeit zur antragstellenden Mehrheit der sozialdemokratisch geführten A-Länder im Bundesrat gehörte *und* im Ballungsraum Rhein-Main angespannte Mietwohnungsmärkte kennt, hat auf eine entsprechende Rechtsverordnung verzichtet. Ersichtlich ist: Eine wohnungspolitische Entscheidung, die auf der *Bundesebene* nach Parteilagern pro und kontra klar unterscheidbar ist und in den Bahnen des Parteienwettbewerbs verläuft, wird keineswegs im Sinne eines parteiloyalen Vollzugs stets wie selbstverständlich auf die *Landesebene* verlängert. Parteipolitisch aufgeladene Bundespolitik und eine die Parteischiene *nicht* befahrende exekutive Praxis von Ländern treten vielmehr auch innerhalb ein und desselben Parteilagers erkennbar auseinander.

Zwei Begründungen bieten sich hierfür an. Einmal könnte für die A-Länder der Anreiz, die Öffnungsklausel anzuwenden, deshalb uninteressant geworden sein, weil die im Wortlaut

---

<sup>27</sup> Wie Anmerkung 12.

<sup>28</sup> Sächsisches Staatsministerium des Innern, 03.04.2002.

<sup>29</sup> Sachsen-Anhalt, Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr, 11.03.2002. – Ähnlich argumentiert die Thüringer Landesverwaltung: „Von der Ermächtigung des § 172 Abs.1 BauGB wurde kein Gebrauch gemacht, da angesichts des allgemeinen Mietenniveaus in vielen Bereichen nur durch die Umwandlung in Eigentumswohnungen die Sanierung der Vielzahl von Gebäuden möglich ist, die lange Zeit nicht unterhalten wurden.“ (Wie Anmerkung 14.)

dieser Klausel ausgehandelte Kompromissformel einen gebietlich erheblich reduzierten, da nur für Erhaltungssatzungsgebiete zulässigen Anwendungskorridor anbietet, also hinter der von der Ländermehrheit an sich intendierten generellen gesetzlichen Regelungsermächtigung zurückbleibt. Da aber gerade die gebietlich eingegrenzte Regelung den ohnedies eintretenden<sup>30</sup> Verwaltungsaufwand offenbar nochmals erhöht<sup>31</sup>, sind in den meisten SPD-regierten Ländern die ursprünglichen programmpolitischen Präferenzen augenscheinlich stillschweigend zurückgestellt worden. Diese wie auch die nachstehend erläuterte zweite Begründungsvariante hat jedenfalls zur Folge, dass bei diesem Punkt die Dezentalisierungsreserven des BauGB, die eine Vielfalt landesrechtlicher Regelungen ermöglicht, überwiegend nicht ausgeschöpft worden sind.

Auch ein zweites Begründungsszenario ist vorstellbar: Eine *richtungspolitisch politisierte* Programmentscheidung, die auf der Bundesebene fällt und den Ländern optionale Regelungsalternativen eröffnet, wird in dem Maße dem Primat administrativen Handelns unterworfen und damit *depolitisiert*, wie auf der Ebene der Länderexekutive der verwaltungsmäßige Vollzugsaufwand und die rechtlichen Folgekosten einer entsprechenden Landesregelung als (zu) hoch eingeschätzt werden. Träfe dieses zu, würde das Instrument der Länderöffnungsklausel schlicht scheitern an einer strukturellen Hürde, nämlich an der auf Minimierung von Vollzugsrisiken ausgerichteten Handlungslogik der Landesverwaltung. Daraus ließe sich nun allerdings nicht schlussfolgern, dass Öffnungsklauseln als ein Ansatz für eine geschmeidigere Praxis des kooperativen Föderalismus nicht taugen. Denn das Beharrungsvermögen von Verwaltung wirkt unabhängig von der Architektur des Mehrebenensystems.

### 2.3.5 Ermächtigung zur Aussetzung der Siebenjahresfrist gemäß § 35 IV 1 Nr. 1 c BauGB

Das BauGB sieht vor, dass im Außenbereich ehemals landwirtschaftlich genutzte Gebäude umgenutzt werden können, sofern die Aufgabe der bisherigen Nutzung nicht länger als sieben Jahre zurückliegt (§ 35 IV 1 Nr. 1 c BauGB). Die mit § 245 b II BauGB den Ländern eingeräumte Ermächtigung, diese Siebenjahresfrist bis Ende 2004 auszusetzen, sichert die Gleichbehandlung der alten und neuen Länder. Denn bei genereller Geltung der gesetzlichen Frist würde in Ostdeutschland der Strukturwandel im ländlichen Raum behindert, da

---

<sup>30</sup> Da lt. BauGB die Genehmigung zur Umwandlung nur unter bestimmten Voraussetzungen versagt werden kann, wenn z.B. weder die wirtschaftliche Situation des Eigentümers noch eine „zeitgemäße Ausstattung“ der Wohnung die Umwandlung begründen, steigt sowohl der Begründungsaufwand der verweigernden Verwaltung als auch das Prozessrisiko. Bisherige Erfahrungen der Hamburger Behörden mit der Praxis der von der Hansestadt erlassenen Rechtsverordnung ergeben, dass in der Regel die von den Antragstellern vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnung, die Grundlage für die Beurteilung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit ist, ein Streitpunkt ist. Zum anderen versuchen Veräußerer von Eigentumswohnungen die mit der Umwandlungsgenehmigung verknüpfte Nebenbestimmung, dass die Wohnung innerhalb einer Siebenjahresfrist ausschließlich an Mieter verkauft werden darf, zu umgehen, indem sie mit den Käufern der ETW gleichzeitig einen Mietvertrag abschließen. Die Rechtsprechung der Hamburger Verwaltungsgerichte ist in diesem Punkt bisher uneinheitlich (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr, @bb.hamburg.de, 21.08.2002).

<sup>31</sup> Siehe hierzu die von Bayern (Anmerkung 23) und NRW (Anmerkung 12) geltend gemachten Vollzugsprobleme.

dort lange vorher, größtenteils durch die Kollektivierung der Landwirtschaft in den 50er und 60er Jahren, die vormalige Nutzung aufgegeben worden ist.<sup>32</sup>

Angesichts des eindeutig teil-territorialen Anwendungsbedarfs überrascht es nicht, dass drei ostdeutsche Länder, nämlich Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, und andererseits mit Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein nur zwei alte Bundesländer, die in Teilen ebenfalls agrarisch geprägt sind, von dieser Ermächtigungsklausel Gebrauch gemacht haben. Für diese Länderminderheit hat sich die Möglichkeit, zwischen Strukturentwicklung und Außenbereichsschutz eine eigenständige Rechtsgüterabwägung vornehmen zu können, als sachgerecht erwiesen. Rheinland-Pfalz hingegen hält den Erlass einer Regelung für nicht notwendig. Der erwünschte Strukturwandel in der Landwirtschaft würde behindert. Im übrigen sei eine Fehlentwicklung im Außenbereich, wie z.B. Gebäudeleerstände, die ein Abgehen von der Siebenjahresfrist zu Lasten des Außenbereichsschutzes rechtfertigen würden, nicht erkennbar.<sup>33</sup> Auch das neue Bundesland Sachsen-Anhalt hat, nach Beratungen unter anderem mit dem Landesbauernverband, für eine entsprechende Normsetzung „keine Notwendigkeit gesehen“.<sup>34</sup>

### 2.3.6 Ermächtigung zur Einführung einer Anzeigepflicht für von der Genehmigungspflicht freigestellte Bebauungspläne und Satzungen nach § 34 IV 1 BauGB (§ 246 Ia BauGB)

Noch deutlicher als bei der vorgenannten Öffnungsklausel verläuft bei der Ermächtigung nach § 246 Ia BauGB die Scheidelinie zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern. Für Berlin, Bremen und Hamburg war die Öffnungsklausel ohnedies ohne Bedeutung, da es innerhalb von Stadtstaaten ein entsprechendes Rechtsverhältnis zwischen Gemeinde und staatlicher Aufsicht nicht zu regeln gibt.<sup>35</sup> Die westdeutschen Flächenländer haben sich die Intention des Bundesgesetzgebers, durch Streichung der Anzeigepflicht von nichtgenehmigungsbedürftigen Bebauungsplänen den Abbau von Bürokratie voranzubringen, ausnahmslos zu Eigen gemacht und deshalb auf eine Wiedereinführung verzichtet. Durch den Wegfall der Anzeigepflicht werde, so äußert sich Rheinland-Pfalz, „die kommunale Planungshoheit gestärkt, das Bauleitplanverfahren vereinfacht und beschleunigt und der Verwaltungsaufwand verringert“.<sup>36</sup> NRW bestätigt, „im Einklang mit der Praxis in nahezu allen Ländern“ habe man von der Ermächtigungsklausel keinen Gebrauch gemacht.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. hierzu Deutscher Bundestag, 13. WP., Drucksache 13/7886 vom 10.06.1997, S. 14; ferner von Nicolai (wie Anmerkung 2), S. 207.

<sup>33</sup> Rheinland-Pfalz, Ministerium der Finanzen, 11.09.2002.

<sup>34</sup> Sachsen-Anhalt, Ministerium für Bau und Verkehr, 19.09.2002.

<sup>35</sup> Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (wie Anmerkung 8), Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Bau und Verkehr (wie Anmerkung 19). – Die in Berlin geltende Anzeigepflicht *bezirklicher* Bebauungspläne ist ein Verfahrensbestandteil in der Einheitsgemeinde Berlin kraft eigenen Organisationsrechts und fällt nicht unter die Öffnungsklausel nach § 246 I a BauGB (s.o. Berlin, Senatsverwaltung).

<sup>36</sup> Rheinland-Pfalz, Ministerium der Finanzen (wie Anmerkung 33). Explizit benennt auch Schleswig-Holstein als Grund „Verwaltungsvereinfachung“ (@im.landsh.de, 20.08.2002).

<sup>37</sup> Nordrhein-Westfalen, Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport (wie Anmerkung 12).

Interessanterweise machten sich Sachsen-Anhalt und Thüringen, wenngleich mit unterschiedlichen Begründungen, den Bürokratisierungs-Vorbehalt ebenfalls zu eigen, obwohl Baurechtsexperten in anderen neuen Ländern gerade im Fortbestehen einer Anzeigepflicht eine Gewähr für Rechtssicherheit sehen. Thüringen sah keinen Handlungsbedarf, weil die Genehmigungsfreiheit nur für aus Flächennutzungsplänen entwickelte Bebauungspläne gelte, es im Lande bislang jedoch kaum Flächennutzungspläne gebe.<sup>38</sup> Sachsen-Anhalt wiederum verweist darauf, dass „Aufwand und Nutzen nach hiesiger Einschätzung in keinem eine Anzeigepflicht rechtfertigenden Verhältnis stehen würden“.<sup>39</sup>

Hingegen haben Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und –bis Ende 2000 befristet – auch Sachsen die Anzeigepflicht eingeführt.<sup>40</sup> Diese Länder sind offenkundig der Überlegung gefolgt, dass aufgrund der in Ostdeutschland gegebenen kleinteiligen Gemeindestruktur ein von der höheren Verwaltungsbehörde begleitetes Genehmigungsverfahren für mehr Rechtssicherheit und damit auch mehr Investitionssicherheit bürge. Folglich gehe es, argumentiert ein Kenner der ostdeutschen Situation, bei der Einführung der Anzeigepflicht nicht um eine „obrigkeitsstaatliche Gängelung“ ostdeutscher Gemeinden, sondern um eine kostenlose Beratungsdienstleistung, die speziell auf die Situation kleiner und kleinster Gemeinden zugeschnitten sei.<sup>41</sup> Das zuständige Brandenburger Ministerium bestätigt, dass diese Erwägungen für die Einführung der Anzeigepflicht ausschlaggebend waren: „Damit bleibt die relative Rechtssicherheit der Planungen als ein Standortvorteil Brandenburgs erhalten. Die Gefahr langwieriger Rechtsstreite vor Gericht und die damit verbundene langjährige Investitionsblockade für diese Standorte ist geringer.“<sup>42</sup> Im Falle jener ostdeutschen Länder, die sich für die Einführung der Anzeigepflicht entschlossen hatten, wird die damit erfolgte *rezentralisierende Re-Regulierung* also mit einer Stärkung *dezentraler* Planungskraft begründet.

<sup>38</sup> Freistaat Thüringen, Innenministerium (wie Anmerkung 14).

<sup>39</sup> Sachsen-Anhalt, Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr (wie Anmerkung 29).

<sup>40</sup> In Mecklenburg-Vorpommern gilt die Anzeigepflicht-Verordnung für Gemeinden mit einer Einwohnerzahl von weniger als 10000 und tritt zum 31.12.2003 außer Kraft.

<sup>41</sup> Von Nicolai (wie Anmerkung 2), S. 207. – Schon im 1. Teil seiner Abhandlung hatte sich derselbe Autor, der Referatsleiter Bauplanungsrecht im Ministerium für Arbeit und Bau von Mecklenburg-Vorpommern ist, deutlich kritisch geäußert: „Dieser Wegfall der kostenlosen Beratungsdienstleistung im Rahmen der Genehmigungstätigkeit ist vom Gesetzgeber unter dem Obertitel ‚Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung‘ verkauft worden. Dabei ist vom bundesdeutschen Gesetzgeber die ostdeutsche Gemeindegebietsstruktur bewusst übersehen worden. Die vielen kleinen und Kleinstgemeinden können sich keine eigenen Verwaltungen leisten, die mit so qualifizierten Fachleuten besetzt sind, dass diese kostenlose Servicetätigkeit der Genehmigungsbehörde einfach ohne Qualitätsverlust wegfallen kann.“ (von Nicolai, wie Anmerkung 2, S. 332).

<sup>42</sup> Land Brandenburg, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, 15.03.2002.

### 2.3.7 Ermächtigungen zur Nichtanwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 246 VI BauGB) sowie zum Ausschluss des Rechtsanspruchs auf den Bau von Einkaufszentren (§ 246 VII BauGB)

Von der Möglichkeit, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung auszusetzen, hat allein der Freistaat Sachsen Gebrauch gemacht. Seitens des Landes Bremen wurde dies umgekehrt nicht in Erwägung gezogen, da die Eingriffsregelung in diesem Stadtstaat „einen sehr hohen Stellenwert“ habe.<sup>43</sup> Aus Sicht Sachsen-Anhalts wären „Auslegungs- und damit Anwendungsprobleme zu befürchten“.<sup>44</sup> Die Ermächtigungsklausel des § 246 VII BauGB, derzufolge Einkaufszentren ihren Rechtsanspruch auf Genehmigung verlieren können, ist einzig von Berlin und Brandenburg in Landesrecht umgesetzt worden. Andere Bundesländer, wie zum Beispiel Bremen, haben in dieser Hinsicht keinen Handlungsbedarf gesehen, da die Bebauung weitgehend abgeschlossen ist, relevante städtebauliche Fehlentwicklungen nicht befürchtet werden (Rheinland-Pfalz) und aufgrund der vorhandenen Strukturen die Gefahr von Fehlsteuerungen nicht erwartet wird.<sup>45</sup> Zudem könne, so Rheinland-Pfalz, eine Umsetzung der Eingriffsregelung in bestehende Baurechte eingreifen und Entschädigungsansprüche an die Gemeinden auslösen.<sup>46</sup>

### 3. Die Länderermächtigung für eine Kündigungssperrfrist im Rahmen des Mietrechtsreformgesetzes 2001

Im Rahmen der Mietrechtsreform des Bundes, die zum 1. September 2001 in Kraft trat, wurden die bis dahin geltenden Vorschriften zum Kündigungsschutz modifiziert und in den §§ 535 ff. BGB zusammengefasst.<sup>47</sup> In § 535a ist bundeseinheitlich geregelt, dass sich der Erwerber von vermietetem Wohneigentum frühestens nach 3 Jahren auf seine für eine Kündigung des Mieters notwendigen berechtigten Interessen berufen kann. Mit Absatz 2 desselben Paragraphen wurde eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen, dass die Länder per Verordnung diese Frist auf bis zu 10 Jahre verlängern können, sofern die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu „angemessenen Bedingungen“ in Gemeinden oder Teilen von Gemeinden „besonders gefährdet“ ist und diese Gebiete durch Rechtsverordnung der Landesregierung bestimmt sind.<sup>48</sup>

Wie das BauGB in den oben vorgestellten sechs Varianten sieht demgemäß auch das Mietrecht das flexible Regulativ einer Länderöffnungsklausel vor. Rechtssystematisch sind beide Materien auseinander zu halten. Geht es im erwähnten Regelungskontext des *Baurechts* darum, nachteilige Folgen einer Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen für die soziale Zusammensetzung des betreffenden Quartiers zu steuern, haben die betreffen-

---

<sup>43</sup> Freie Hansestadt Bremen, Senator für Bau und Umwelt, @bau.bremen.de, 19.08.2002.

<sup>44</sup> Wie Anmerkung 34.

<sup>45</sup> Ebenda.

<sup>46</sup> Rheinland-Pfalz, Ministerium der Finanzen, 11.09.2002.

<sup>47</sup> Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz), beschlossen vom Bundestag am 19.06.2001.

<sup>48</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 28.08.2002.



den Passagen des *Mietrechts* zum Ziel, für den/die Mieter auftretende Härten abzufedern. Regelungsgegenstand des Baurechts ist das *soziale Aggregat Wohnbevölkerung*, Adressat des Mietrechts ist das *individuelle Vertragsverhältnis Mieter/Vermieter*. Unbeschadet dieser rechtssystematischen Differenzierung stimmt jedoch der materielle Gesetzeszweck darin überein, sozial unerwünschte Folgen der Schaffung von Wohneigentum, die zu einer Verdrängung von Mietbewohnern, die auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind, führt, abzuwenden.

Eben diese Kompatibilität der Ziele in Baurecht und Mietrecht vergrößert für regionale Anwender die Flexibilität der Ermächtigungsklauseln, räumt sie doch den Ländern die Möglichkeit ein, zwischen zwei regulativen Instrumenten zu wählen. Bayern und Baden-Württemberg etwa haben sich für den mietrechtlichen Regelungsweg entschieden. In Baden-Württemberg gilt der erweiterte Kündigungsschutz gemäß § 577a BGB für die Städte Freiburg i.Br., Heidelberg, Konstanz, Mannheim und Tübingen.<sup>49</sup> Das Land Bayern hat am 24. Juli 2001 eine entsprechende Wohngebietsverordnung für insgesamt 104 Gemeinden, darunter die Städte München, Nürnberg, Erlangen, Fürth und Neu-Ulm, erlassen.<sup>50</sup> Die bayerische Landesverwaltung gibt der erweiterten Kündigungssperrfrist erklärtermaßen den Vorzug vor einem Umwandlungsvorbehalt nach § 172 I e BauGB, weil die Wohngebietsverordnung das Verhältnis zwischen Mietern und Vermietern direkt regelt und folglich „keiner behördlichen Umsetzung“ bedarf.<sup>51</sup> Aufgrund zahlreicher Kontakte mit den Verbänden der Mieter und der Haus- und Grundbesitzer ergebe sich, dass die Sperrfrist von beiden Seiten als ein sehr wirksames Instrument des Mieterschutzes angesehen werde.

Auch die Bundesländer Berlin, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen beabsichtigen nach Informationen des Bundesbauministeriums, eine derartige Kündigungssperrfrist zu erlassen. Hingegen sieht etwa das Saarland von einer solchen Verordnung ab, da nach Angaben des zuständigen Ministeriums „die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Mietwohnungen zu angemessenen Bedingungen im Saarland nirgendwo besonders gefährdet ist“.<sup>52</sup>

Für eine vertiefende Beurteilung der Bandbreite regional flexibler Anwendungsmöglichkeiten der Bundesgesetzgebung ist in diesem Zusammenhang bedeutsam, dass schon vor Inkrafttreten der Mietrechtsnovelle 2001 aufgrund des sogenannten Sozialklausel-Gesetzes seit 1993 Länderverordnungen möglich waren, die inhaltlich mit der jetzigen Gesetzesregelung identisch sind. So hatten die Stadtstaaten Berlin und Hamburg im Mai 1993 die Sozialklausel-Verordnung erlassen und jeweils das Stadtgebiet als Gebiet mit gefährdeter Wohnungsverorgung bestimmt, in dem die zehnjährige Kündigungssperrfrist gilt. Das Sozialklausel-Gesetz 1993 hinwiederum wurde übrigens vom Gesetzgeber seinerzeit herbeigeführt, um die Länder in den Stand zu setzen, der Welle von Umwandlungen, die 1992 nach

<sup>49</sup> 2. VO der LReg über einen erweiterten Kündigungsschutz bei umgewandelten Mietwohnungen vom 11.12.2001 (GBl. Nr. 19), ab 01.01.2002 in Kraft, befristet bis 31.12.2006.

<sup>50</sup> VO über die Gebiete mit gefährdeter Wohnversorgung (Wohnungsgebieteverordnung – WoGeV), GVBl 2001, S. 368, befristet bis 30.12.2011 (aufgeführte Gemeinden im Anhang).

<sup>51</sup> Bayer. Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde, 12.09.2002.

<sup>52</sup> Saarland, Ministerium für Umwelt, Abteilung C, 20.08.2002.



der Grundsatzentscheidung der obersten Gerichtshöfe des Bundes eingesetzt hatte (siehe oben), entgegenzusteuern.<sup>53</sup> So handelte der Gesetzgeber konsequent, indem er in Übergangsvorschriften der Mietrechtsreform 2001 (Artikel 229 § 3 Abs. 6 EGBGB) es den Ländern frestellte, die alte Sozialklausel-Verordnung noch bis 31. August 2004 anzuwenden. Zumindest in dieser wohnungspolitischen Frage hat der Bund demnach seine ansonsten ausgeprägt unitarische Präferenz zugunsten eines konsequent dezentralen, d.h. länderspezifischen Regelungsfensters zurückgestellt.

Ähnlich wie von den bayerischen Landesbehörden berichtet, hat sich das Instrument des verlängerten Kündigungsschutzes auch in Berlin nach Erkenntnissen der Senatsverwaltung auf den Mietwohnungsmarkt dämpfend ausgewirkt. Zwar sind in der Hauptstadt seit 1950 insgesamt 185.450 Wohnungen umgewandelt worden. Auch sei, so die Baubehörde, der 1992 einsetzende Nachholprozess im Ostteil der Stadt unübersehbar. Dennoch aber könne „keine Dramatik“ festgestellt werden, was dafür spreche, dass das Instrument des verlängerten Kündigungsschutzes greife.<sup>54</sup>

#### **4. Vom sozialen Wohnungsbau zur sozialen Wohnraumförderung: das neue Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) 2002**

Kraft konkurrierender Gesetzgebung hat der Bund den sozialen Wohnungsbau seit Beginn der 50er Jahre gesetzlich geregelt. Im Rahmen der bundesrechtlichen Regelungen obliegt es den Ländern, landeseigene Förderbestimmungen zur Ausgestaltung der Wohnungsbauförderung festzulegen. Dies bedeutet zweifellos eine Einschränkung der Regelungskompetenzen der Länder. Andererseits behalten diese dennoch einen beträchtlichen wohnungspolitischen Handlungsspielraum, da sie die landesspezifischen Förderrichtlinien festlegen und Programme des Bundes um eigene Programme ergänzen können (vgl. Meisel 1997). Programmvorgaben des Bundes werden den Ländern mit dem Anreiz von Finanzhilfen nach Artikel 104a Abs. 4 GG überdies finanziell vergolten.

Diese Finanzhilfen des Bundes waren und sind an die gesetzlichen Grundlagen des sozialen Wohnungsbaus gebunden. Das seitens des Bundes verfolgte Förderungsziel ist, nach ordnungspolitischer Kategorienlehre, versorgungsorientiert: „Die Finanzhilfen des Bundes dienen dazu, auch die Haushalte bei der Wohnraumversorgung zu unterstützen, die sich selbst bei insgesamt günstigen Marktbedingungen angemessenen Wohnraum nicht beschaffen können.“ (Finanzbericht 2002: 40). Das am 1. Januar 2002 in Kraft getretene Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) hält an dem traditionellen Förderziel grundsätzlich fest, beschreibt jedoch die Zielgruppe enger. Adressaten der Förderung sind nun nicht mehr die – im II. Wohnungsbaugesetz so bezeichneten – „breiten Schichten des Volkes“, sondern „Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind“ (§ 1 WoFG).<sup>55</sup>

---

<sup>53</sup> Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, 28.08.2002.

<sup>54</sup> Ebenda.

<sup>55</sup> Hinweis in Sachsen-Anhalt, Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr, 11.03.2002.

Die gesetzlichen Korrekturen in der Förderung des sozialen Wohnungsbaus dienen, da die Finanzhilfen deutlich zurückgefahren werden, einmal der Haushaltskonsolidierung des Bundes (so auch Finanzbericht 2002: 40). Zum anderen legt das neue WoFG mehr Gewicht auf die Bestandsförderung. Aus Sicht unserer Fragestellung ist vor allem interessant, dass das Gesetz den Ländern mehr Spielraum einräumt: „Das WoFG eröffnet im Gegensatz zum bisherigen II. WoBauG den Ländern mehr Freiräume (Abweichung von Einkommensgrenzen, Regelung der Wohnflächenobergrenzen, erweiterter Haushaltsbegriff [Lebensgemeinschaften], flexiblere Förderinstrumente etc.)“.<sup>56</sup> Indem solcherart unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten Rechnung getragen wird, sollen die Mittel zielgenauer und effizienter eingesetzt werden können.

Die Reaktionen der Bundesländer auf das Gesetz folgen unterschiedlichen wohnungspolitischen Präferenzen und Handlungsmustern. Die Erwartung des Gesetzgebers, man könne regional differenter Problembearbeitung Raum geben, hätte sich demzufolge auf den ersten Blick erfüllt. Einige Länder machten zunächst von der Übergangsvorschrift nach § 46 Abs. 2 WoFG Gebrauch und bewilligten bis Ende des Jahres 2002 die Fördermittel weiterhin auf der alten Rechtsgrundlage des II. WoBauG (so Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Etliche Länder legen, im Vorgriff auf die Umstellung auf das neue Recht, die Ermächtigung des § 9 Abs. 3 WoFG, derzufolge bei Antragstellern für die Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum in ausgewählten Gebieten die gesetzlichen Einkommensobergrenzen bis zu 40 % überschritten werden können, ihrer Förderpraxis schon jetzt zugrunde (Bayern, Brandenburg, Hamburg, Thüringen). Brandenburg hat darüber hinaus, eine weitere Ermächtigung (§ 3 WoFG) aufnehmend, die Vollzugskompetenzen festgelegt und die Ämter, amtfreien Gemeinden und kreisfreien Städte als zuständige Stellen bestimmt.<sup>57</sup> Wieder andere Länder, wie Bremen und Hamburg, haben das neue Recht ohne Übergangsfristen direkt umgesetzt.<sup>58</sup>

Die Verfahrensweisen im Umgang der Länder mit dem WoFG sind mithin nachweisbar verschieden. Über unterschiedliche wohnungspolitische Präferenzen der Länder und ihre mögliche Berücksichtigung sagt die jeweils gewählte formale Umsetzung indes wenig aus. Dieser inhaltliche Punkt aber ist der eigentliche Test auf die regional wirksame Flexibilität des novellierten Bundesrechts. Bei näherem Hinsehen zeigt sich, dass das Ausmaß inhaltlicher Übereinstimmung zwischen der Förderkulisse der Länder und den Intentionen des Bundesgesetzgebers durchaus unterschiedlich ausfällt. Bayern und Sachsen beispielsweise geben an, dass die jeweils eigenen wohnungs- und sozialpolitischen Ziele mit den Landesförderprogrammen, die bereits gefahren werden, erreicht würden. „Ergänzende Programme auf der Basis des neuen Bundesrechts“ sind in Bayern derzeit nicht geplant.<sup>59</sup> Ebenso ist aus sächsi-

<sup>56</sup> Ebenda.

<sup>57</sup> Land Brandenburg (wie Anmerkung 42).

<sup>58</sup> Siehe Richtlinien zur Durchführung der vertraglich vereinbarten Förderung von Eigentumsmaßnahmen (Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen Nr. 54, 2002, S. 401 ff.); Innenministerium Schleswig-Holstein (wie Anmerkung 10).

<sup>59</sup> Bayer. Staatsministerium des Innern, Oberste Baubehörde (wie Anmerkung 23).

scher Sicht „derzeit nicht absehbar, dass sich durch die Reform des Wohnungsbaurechts wesentliche Änderungen ergeben werden“.<sup>60</sup> Auch Mecklenburg-Vorpommern, das – wie Bayern – schon vor Inkrafttreten des WoFG diverse Programme zur Pflege und Förderung des Wohnungsbestands gefahren hatte, ist das WoFG kein Impuls zur Auflegung neuer Programme.<sup>61</sup> Niedersachsen wiederum verweist auf fehlende Finanzspielräume.<sup>62</sup>

Einige ost- und westdeutsche Länder machen deutlich, dass das WoFG für die jeweils eigene regionaltypische Problemlage nur bedingt oder gar nicht passfähig ist. Sachsen und Sachsen-Anhalt verweisen im Tenor gleichlautend darauf, dass die für den ostdeutschen Wohnungsmarkt kennzeichnenden Leerstände die Förderung von Mietwohnungsbau, selbst unter sozialen Vorzeichen, schwer vermittelbar erscheinen lassen.<sup>63</sup> Unverhohlen kritisch ablehnend äußert sich Rheinland-Pfalz:

„Das Land Rheinland-Pfalz beabsichtigt, seine Wohnungspolitik auch in Zukunft breiter anzulegen als vom Wohnraumförderungsgesetz abgedeckt. Das Land verfolgt seit Jahren eine Politik zugunsten des Bestandes, der im Zweiten Wohnungsbaugesetz sehr stiefmütterlich behandelt wurde. Das Land wird sich auch weiterhin Tätigkeitsfeldern zuwenden, die außerhalb der Aufgabenkataloge des § 2 WoFG liegen. So besteht beispielsweise im Bereich der Modernisierungsförderung ein Bedürfnis nach einem Programm ohne Preis- und Belegungsbindung. Dies entspricht der Struktur unseres Bundeslandes mit einer Eigentumsquote von rund 54 % und einer begrenzten Wirtschaftskraft. Die Erneuerung des Wohnungsbestandes soll auch ohne diejenigen Bindungen möglich sein, die das Konzept des Wohnraumförderungsgesetzes vorsieht.“<sup>64</sup>

Andererseits gibt es eine Gruppe von Ländern, die zwischen dem WoFG und ihrer eigenen regionalen Programmpalette einen positiven Bezug herstellen. Thüringen etwa nennt etliche landeseigene Programme der Bestandsförderung, welche bundesrechtliche Vorgaben „ergänzen und erweitern“.<sup>65</sup> Das Land Hessen will auch nach Inkrafttreten des WoFG „den Mietwohnungsbau, die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum und die Modernisierung von Wohnraum unterstützen“. Es stellt hierfür jährlich mindestens 92,2 Mio. EUR

---

<sup>60</sup> Sächs. Staatsministerium des Innern (wie Anmerkung 28). – Weiter heißt es: „Die Wohneigentumsförderung beinhaltet in Sachsen bereits – unabhängig von der Reform des Wohnungsbaurechts – eine Differenzierung nach regionalen, sozialen und ökologischen (Passivhausbau) Kriterien. Derzeit bestehen keine Planungen, eine weitere Differenzierung der Einkommensgrenzen nach den örtlichen und regionalen wohnungswirtschaftlichen Verhältnissen innerhalb Sachsens einzuführen.“ (Ebenda).

<sup>61</sup> Ministerium für Arbeit und Bau, Mecklenburg-Vorpommern, 05.09.2002.

<sup>62</sup> Niedersächsisches Innenministerium, 02.10.2002.

<sup>63</sup> „In Anbetracht des Wohnungsleerstandes wurde die Mietwohnungsbauförderung auf Null gesetzt“ (Sächs. Staatsministerium des Innern, wie Anmerkung 28). – Die eine staatliche Förderung rechtfertigende sozialpolitische Komponente bedeute, so das Magdeburger Ministerium, „auch und gerade für Sachsen-Anhalt, dass bei einem von Wohnungsüberhängen geprägten Wohnungsmarkt und der Forderung nach Abriss/Rückbau von Wohnungen es immer schwieriger wird, ein Bedürfnis für die Wohnungsbauförderung zu begründen“ (Sachsen-Anhalt, wie Anmerkung 29).

<sup>64</sup> Rheinland-Pfalz, wie Anmerkung 9.

<sup>65</sup> Freistaat Thüringen (wie Anmerkung 14); ferner Freistaat Thüringen, Innenministerium, 17.09.2002.

bereit, die vom Bund mit lediglich rd. 17,7 Mio. EUR kofinanziert werden.<sup>66</sup> Auf die vergleichsweise geringen Anteile der Finanzhilfen des Bundes am Landeswohnungsbauprogramm (6,6 %) weist auch Nordrhein-Westfalen hin, zeigt sich aber im übrigen gewillt, die Spielräume des Bundesrechts für eine Justierung der Programme und Förderrichtlinien entsprechend der Wohnungsmarktsituation im Lande auszuschöpfen:

„Diesen Gestaltungsspielraum nutzen wir für ein differenziertes Förderangebot, das sich im Mietwohnungsbau daran orientiert, die Fördermittel weitgehend auf die Bedarfsschwerpunkte zu konzentrieren und bei der Eigentumsförderung darauf abzielt, mit der direkten Eigentumsförderung des Landes einen Beitrag zur Vermeidung der Stadt-Umland-Wanderung und zur Stärkung der Eigentumsbildung in der Stadt zu leisten.“<sup>67</sup>

Versuchen wir ein kurzes Resümee: Die Länder haben die im WoFG 2002 enthaltenen Handlungsvorschläge des Bundes unterschiedlich aufgenommen und umgesetzt. Insoweit haben sich die mit der Gesetzesnovelle verbundenen Erwartungen regional flexibler Handhabung durchaus erfüllt. Anders als beim Baurecht, handelt es sich beim WoFG um ein *distributives Programm* mit *redistributiven* Elementen<sup>68</sup>, das die Haushalte der Länder in beträchtlichem Umfang tangiert. Anders als bei den Öffnungsklauseln des BauGB, die ihre Lenkungswirkung über Gebote und Verbote entfalten, werden deshalb im Falle des WoFG der jeweilige Verzicht auf die Länderermächtigungen oder deren Realisierung nicht so sehr mit konträren „Verwaltungsphilosophien“, sondern deutlicher richtungspolitisch begründet: Unter dem Etikett „Bestandsschutz“ werden teils die Eigentumsförderung, teils die Versorgung mit erschwinglichem Mietwohnraum stärker akzentuiert. Für die Länder ist die wohnungspolitische Schnittmenge mit der sozialen Wohnraumförderung des Bundes ersichtlich unterschiedlich ausgefallen. Aber auch darin drückt sich eben regionale Differenz aus, so dass auch jene Länder, die mit dem WoFG nicht viel anfangen können, folgerichtig nicht mit Konfrontation und Verweigerung gegenüber dem Bund reagieren, sondern sich auf parallele Förderwege verlegen.

Hinzu kommt, dass die Länder und Kommunen, in ihrer Rolle als von uns so definierte dezentrale Akteure 1. und 2. Ordnung (siehe oben), im Prozess der Umsetzung (landes-) staatlicher Förderprogramme durchaus kreativ handeln. Nachgewiesen wurde eine erkennbare pragmatische Anpassung geltender Wohnungsbauförderprogramme im Zuge der Umsetzung, „mitunter durch Anpassungsflexibilität von unten, und zwar dezentral, informal und kompatibel zur staatlichen Programmebene“ (Meisel 1997). In seiner vergleichenden Untersuchung der kommunalen Implementation wohnungspolitischer Förderprogramme in Sachsen und Sachsen-Anhalt (1991 – 1994) kommt Dirk Meisel zu dem Ergebnis, dass staatliche und kommunale Instanzen in einen „wechselseitigen, gestaltenden Rückkopplungs- und Lernprozess“ eintraten. „Die kommunalen Akteure verlassen ihre Rolle als bloße Voll-

<sup>66</sup> Hess. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (wie Anmerkung 11).

<sup>67</sup> Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen (wie Anmerkung 12).

<sup>68</sup> Redistributiv wirkt sich das WoFG insofern aus, als die ostdeutschen Länder von den Finanzhilfen des Bundes weiterhin einen – gemessen an ihrem Bevölkerungsanteil – höheren Anteil erhalten.

zugsträger staatlicher Aufgabenverwaltung und treten als Ko-Autoren in die Programmformulierung ein“ (ebenda).

Wenn sich nun aber im regionalen Mosaik der Wohnungsversorgung die Unterschiede derart deutlich abbilden und sich als „historische Muster“ (Raumordnungsbericht 2000: 145) verstetigen, liegt der Vorschlag einer radikalen Dezentralisierung nahe: Der Bund zieht sich aus dem Feld der Wohnungspolitik völlig zurück und überlässt diesen Sektor der konkurrierenden Gesetzgebung, einschließlich eines angemessenen Transfers von Bundesmitteln, den Ländern. Andererseits sprechen gerade die eine hohe Beharrungskraft aufweisenden Unebenheiten der regionalen Wohnungsmärkte auch gegen eine gänzliche Veränderung. Was NRW als Aufgabe der Wohnungspolitik dieses Landes formuliert, lässt sich paradigmatisch auf das gesamte Bundesgebiet übertragen: „Vor allem Haushalte mit geringem Einkommen sowie Haushalte mit Kindern, Alleinerziehende, Schwangere, ältere und behinderte Menschen, Wohnungslose und sonstige hilfsbedürftige Personen haben nach wie vor Schwierigkeiten, sich selbst auf dem Wohnungsmarkt zu versorgen. [...] Auch in Zukunft bleibt daher die Schaffung und Sicherung von Preis- und Belegungsbindungen sowie die Erhaltung preisgünstigen Wohnraums eine vordringliche Aufgabe der Wohnungspolitik.“<sup>69</sup> Um diese gleichsam immerwährende Bedürfnisklausel der Wohnungsversorgung einzulösen, ist der deutsche Bundesstaat vorrangig nicht in seiner föderalistischen Verfassungskonstruktion gefordert, sondern in seiner *sozialstaatlichen Verfassungsnorm*, die eine bundesweit gleiche Berücksichtigung verlangt.

Wägt man die beiden Ziele der regionalen Bedarfsangemessenheit und der personalen Bedürfnisgerechtigkeit gegeneinander ab, so ist gleichwohl vorstellbar, dass die Zuständigkeit für Wohnbauförderprogramme vollständig an die Länder abgetreten wird. Denn kein Bundesland wird die versorgungsorientierte Option, breiten Bevölkerungskreisen erschwinglichen Wohnraum bereitzustellen, schlicht vernachlässigen wollen und können.

### 5. Regionale Anpassungs- und Ausgleichseffekte der Wohngeldnovelle 2001

Stärker noch als die Wohnbauförderung ist das staatliche Wohngeld ein distributives Programm mit sozialpolitischer Intention. Ziel des Programms ist es, Haushalten mit geringem Nettoeinkommen, die sich aufgrund des gegebenen Mietenniveaus aus eigener Kraft nicht ausreichend mit Wohnraum versorgen können, durch Minderung der Wohnkostenbelastung ein angemessenes und familiengerechtes Wohnen zu ermöglichen (siehe Wohngeld- und Mietenbericht 1997: 8). Im Unterschied zur sozialen Wohnraumförderung stellen sich jedoch regional differenzierende Effekte beim Wohngeldgesetz (WoGG) nicht ein durch den Gebrauch (oder Nichtgebrauch) von Länderermächtigungen, sondern durch die bundeseinheitliche Anwendung der beiden Berechnungskriterien (individuelles) Einkommen und (lokale) Mietenstufe. Dies hat zur Folge, dass sich regionale Gefälle in Einkommen und Mietbelastungen der Haushalte zwangsläufig in der Höhe und Empfängerzahl der Wohngeldleistungen widerspiegeln.

<sup>69</sup> Ministerium für Städtebau und Wohnen: Wohnungsbauprogramm 2002 vom 13.03.2002, S. 2.

<sup>70</sup> Das nach Einkommen und Miete berechnete Tabellenwohngeld gilt als das „klassische“ wohnungspolitische Instrument. Das pauschalierte Wohngeld, dessen Adressaten die Empfänger von Sozialhilfe sind, wird demgegenüber als reiner Sozialtransfer wirksam (siehe Wohngeld- und Mietenbericht 1999: 10 f.).

Die Verschiebung der Proportionen zwischen dem sog. Tabellenwohngeld zugunsten des pauschalierten Wohngeldes<sup>70</sup>, die zunehmende regionale Spreizung der Mieten nach Lage- und Wohnwertmerkmalen (Wohngeld- und Mietenbericht 1999: 28 und 54) sowie das Herauswachsen vieler Haushalte aus den Einkommensgrenzen des Wohngelds aufgrund rein nominaler Einkommenszuwächse<sup>71</sup> haben zur Novellierung des WoGG zum 1. Januar 2001 geführt. Die Wohngeldnovelle beinhaltet vornehmlich zwei Korrekturen, die als strukturelle Anpassungseffekte beschrieben werden können: Erstens sollten die Wohngeldleistungen in den alten und neuen Bundesländern angeglichen werden; hier bestand ein auch von den ostdeutschen Ländern anerkannter Nachholbedarf für westdeutsche Leistungsempfänger. Zum 1. Januar 2002 wurden daher die zuvor schon in Westdeutschland geltenden sechs Mietenstufen auch in den ostdeutschen Ländern eingeführt. Zweitens wird das bisherige pauschalierte Wohngeld nach den Regeln des Tabellenwohngelds gezahlt, wobei Leistungskürzungen für Sozialhilfeempfänger vermieden werden sollen.<sup>72</sup>

Die Verteilungseffekte des novellierten WoGG lassen sich erst im September 2003 statistisch flächendeckend abbilden, werden aber in ersten Erfahrungsberichten sowohl von den ostdeutschen wie auch von westdeutschen Ländern überwiegend positiv dargestellt. Wo Wohngeldempfänger in Ostdeutschland durch die neu erfolgte Mieteinstufung ihrer Gemeinde von Leistungsminderungen betroffen sind, wird dies durch die Härtefallregelung des § 42 Nr. 3 b + c WoGG in der Regel aufgefangen.<sup>73</sup> Mit Ausnahme Brandenburgs<sup>74</sup> hat die geänderte Rechtslage in allen neuen Ländern zu Verbesserungen bei den Leistungen geführt.<sup>75</sup> Die finanziellen Vorteile, die sich etwa für sächsische Wohngeldempfänger gegenüber 2001 aufgrund der Neuregelung ergaben, lassen sich durch den Jahresvergleich einiger Eckdaten verdeutlichen (s. Tabelle auf der nächsten Seite).

In Ostberlin errechnete sich für ca. 15 % der Wohngeldempfänger ein geringerer Betrag, der allerdings durch den sog. Härteausgleich nach § 42 Abs. 3 WoGG größtenteils abgedeckt werden konnte. In Westberlin stieg der durchschnittliche Wohngeldbetrag beim allgemeinen Wohngeld um 46,3 %, bei einer um 23 % erhöhten Anzahl der Wohngeldberechtigten.<sup>76</sup> Das Land Hessen registriert in einer nichtamtlichen internen Statistik eine Steigerung des durchschnittlichen Monatsbetrages bei allgemeinem Wohngeld um rd. 6,5 % und beim

<sup>71</sup> Einem hausinternen Vermerk des Ministeriums für Städtebau NRW zu den materiellen Konsequenzen der Wohngeldnovelle ist zu entnehmen, dass sich die Mehrausgaben der Wohngeldnovelle für Bund und Länder auf insgesamt 1,4 Mrd. DM belaufen, für eine Realwertsicherung gemessen am Leistungsniveau der vormaligen Anpassung (1990) jedoch rd. 3,6 Mrd. DM erforderlich gewesen wären (Vermerk Gruppenleiterin IV A, 10.01.2001).

<sup>72</sup> Ebenda, ferner Wohngeld- und Mietenbericht 1999: 13 f.

<sup>73</sup> Freistaat Thüringen, Innenministerium (wie Anmerkung 14).

<sup>74</sup> Im August 2002 wurde in Brandenburg an ca. 85000 Haushalte allgemeines Wohngeld gezahlt. Die Quote lag damit leicht unter der Vergleichszahl des Vorjahres 2001 (ca. 86.000 Haushalte). Im gleichen Zeitraum stieg die Empfängerzahl der Haushalte, die den besonderen Mietzuschuss für Sozialhilfe erhielten, von durchschnittlich 16700 (2001) auf ca. 18500 (2002) an (Angaben nach Land Brandenburg, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr, wie Anmerkung 42).

<sup>75</sup> Sachsen-Anhalt registriert eine „insgesamt recht erhebliche Verbesserungen für die Wohngeldempfänger“ (Ministerium für Wohnungswesen, Städtebau und Verkehr, wie Anmerkung 29).

<sup>76</sup> Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (wie Anmerkung 8).



## Wohngeldempfänger in Sachsen vor und nach der Wohngeldnovelle

	2002	2001
<i>Wohngeldleitung für 3 Monate</i>	67.633.370 E	49.000.081 E
davon Allgemeines Wohngeld	52.881.478 E	37.057.339 E
davon Besonderer Mietzuschuss	14.751.893 E	11.942.743 E
Durchschnittlich je Monat	22.544.457 E	16.333.360 E
<i>Durchschnittliche Wohngeldhöhe je Empfänger im Monat März:</i>		
Allgemeines Wohngeld	87,73 E	83,77 E
Besonderer Mietzuschuss	174,98 E	143,06 E
<i>Anzahl der Empfänger von Wohngeld (Monat März)</i>		
Allgemeines Wohngeld	164.606	120.853
Haushalte als Wohngeldempfänger	8,55%	6,23%

Angaben nach: Sächsisches Staatsministerium des Innern (April 2002)

besonderen Mietzuschuss um rd. 3,8 %. Gegenüber dem Vorjahr 2001 hat die Zahl der Neufälle um ca. 29 % zugenommen.<sup>77</sup> Auch in Nordrhein-Westfalen hat die Novelle zu spürbaren Mehrleistungen im Einzelfall sowie zu einem deutlichen Anstieg der Wohngeldausgaben (bei Tabellenwohngeld von rd. 344 Mio. EUR im Jahr 2000 auf rd. 504 Mio. EUR im Jahr 2001) geführt.<sup>78</sup>

Der Verwaltungsmehraufwand wird seitens der Länder unterschiedlich beurteilt. Einerseits bringt die Umstellung der Einkommensfeststellung, insonderheit die Übernahme des steuerrechtlichen Einkommensbegriffs, für die Mitarbeiter der Wohngeldstellen eine zum Teil erhebliche Mehrbelastung an Bearbeitung und Schulung mit sich. Andererseits wird die mit der Novelle vollzogene Rechtsvereinheitlichung insbesondere von ostdeutschen Ländern ausdrücklich begrüßt.

Unsere Frage, ob eine Dezentralisierung des Wohngeldes, dergestalt, dass die Regelzuständigkeit vom Bund an die Länder abgegeben wird, für sinnvoll erachtet wird, ist von den diese Frage beantwortenden Ländern – Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen – ausnahmslos verneint worden. Das mit dem novellierten WoGG erreichte *einheitliche Leitungsniveau* sowie eine *einheitliche Vollzugspraxis* werden als unabdingbar erachtet. Dezentrale Problembearbeitung berge das Risiko einer „16fachen

<sup>77</sup> Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (wie Anmerkung 11).

<sup>78</sup> NRW, Ministerium für Städtebau, (wie Anmerkung 12).



Doppelarbeit und [die] Gefahr einer unterschiedlichen Rechtsanwendung“.<sup>79</sup> Brandenburg macht berechnungstechnische Gründe geltend:

„Durch die bundeseinheitliche Festlegung der Mietenstufen wird erreicht, dass sich ein einheitliches Leistungsniveau des Wohngeldes in den Ländern für vergleichbaren Wohnraum ergibt. Die Zugehörigkeit einer Gemeinde zu einer Mietenstufe richtet sich nach dem Mietenniveau von Wohnraum für Mieter, die allgemeines Wohngeld beziehen. Das Mietenniveau ist die durchschnittliche prozentuale Abweichung der Quadratmetermieten von Wohnraum in Gemeinden vom Durchschnitt der Quadratmetermieten vergleichbaren Wohnraums im Bundesgebiet. Eine Umstellung der Zuständigkeit wäre wegen der Verfahrensweise zur Ermittlung des Mietenniveaus aus statistischen Angaben *aller* Länder somit auch nicht möglich.“<sup>80</sup>

Überdies wird befürchtet, dass der Bund neuerlich versucht sein werde, sich aus der hälftigen Finanzierung des Wohngeldes zurückzuziehen. „Gäbe es landeseigene Wohnungsgesetze, würde sich der Bund sicher nicht an den Kosten beteiligen.“<sup>81</sup> Aus allen genannten Gründen wird eine Abgabe der Regelzuständigkeit an die Länder klar zurückgewiesen.

## 6. Zusammenfassung der Ergebnisse und Folgerungen

Unterzieht man gewachsene Programmstrukturen bundesdeutscher Bau- und Wohnungspolitik und ihre föderal- bzw. kommunalstaatliche Ausgestaltung und Umsetzung abschließend einer zusammenfassenden Betrachtung und Beurteilung, so ist vor allem festzuhalten, dass die beteiligten Akteure unter den Bedingungen des unitarischen Bundesstaates längst Lösungswege beschreiten, welche unter dem Dach bundeseinheitlichen Rechts Raum geben für regionale Varianten und lokal flexible Lösungen.

Die Befunde unserer vier Fallstudien zeigen zweierlei: Das bereits vorhandene Instrumentarium von Länderöffnungsklauseln gibt Raum für dezentrale Lösungen. Obwohl sich das grundsätzlich unitarische Interesse des Bundes überraschend deutlich in der Praxis dennoch durchsetzt, werden regionale Sonderwege geöffnet und auch beschritten, um landestypische Bedarfslagen, ferner die Sondersituation der Stadtstaaten sowie die speziellen Bedingungen der ostdeutschen Länder zu berücksichtigen. Inwieweit dabei unterschiedliche parteipolitische Präferenzen handlungsleitend sind, ist kaum oder gar nicht erkennbar; solche Präferenzen bleiben hinter dem Kanzlei-Sprachgebrauch der Ministerialbürokratien der Länder, der sich wie eine spanische Wand vor – gewiss in allen Ländern wirksame – richtungspolitische Direktiven legt und diese so gut wie unkenntlich macht, jedenfalls bürokratisch-professionell verborgen.

Die im bestehenden institutionellen Rahmen der föderalstaatlichen Politikverflechtung und Mischfinanzierung vorhandenen Freiräume der Länderöffnungsklauseln werden benutzt, aber weniger als angenommen. Dafür gibt es zwei denkbare Gründe: Einmal sind die Interes-

<sup>79</sup> Freie Hansestadt Bremen, Amt für Wohnung und Städtebauförderung, 27.08.2002.

<sup>80</sup> Land Brandenburg (wie Anmerkung 42).

<sup>81</sup> Wie Anmerkung 34.

sen der Länder, als Ländergesamtheit und zumindest teilweise auch in ihren partikularen Ausprägungen, im Ergebnis des im Vermittlungsverfahren ausgehandelten Kompromisses bereits so weit berücksichtigt, dass der Drang zu nachmaligen Alleingängen gedämpft ist. Dies könnte erklären, dass die unitarische Position des Bundes in der Endabrechnung, d.h. sichtbar in sparsamer Anwendung der Öffnungsklauseln, deutlicher als erwartet durchschlägt. Die zweite Erklärung wäre, dass die administrative Handlungslogik der Landesverwaltungen, die darauf ausgerichtet ist, den Vollzugsaufwand und die Vollzugsrisiken von Rechtsnormen möglichst zu minimieren, eine depolitisierende Wirkung entfaltet – in dem Sinne nämlich, dass an sich umsetzbare, vom Kompromiss des Bundesgesetzes abweichende Vorstellungen der Landespolitik von der Fachverwaltung neutralisiert werden.

Deutlich wird ferner, dass im Zuge der Anwendung von Länderöffnungsklauseln kommunale Behörden, und somit auch lokale Rationalitäten, stärker einbezogen und gefordert werden. Mit einer „nach unten“ verräumlichten Politik wird folglich durchaus Ernst gemacht – wie auch anders, da die Länder bekanntlich über keinen hinreichenden eigenen Verwaltungsunterbau verfügen und die Implementation an die kommunale Ebene weiterreichen müssen. Für die Kommunen ist diese stärkere Einbeziehung, das zeigt die LÖK zu § 172 BauGB exemplarisch, mit erheblich gesteigertem Verwaltungsaufwand verbunden. Renate Mayntz' Annahme, dass regulative Programme mit ebensolchen Effekten einhergehen, wird jedenfalls für diesen Sektor bestätigt.

So flexibel Länderöffnungsklauseln offenkundig sind: Sie sollten zu *echten landesparlamentarischen Subsidiärrechten* fortentwickelt werden, unter Ausschaltung jener gesetzestechnischen Schleichpfade, welche es dem Bund offenbar ermöglichen, seine unitarischen Interessen doch noch stärker zur Geltung zu bringen. Die Anpassungsfrist für Landesgesetze sollte so bemessen sein, dass Öffnungsklauseln nicht aufgrund eng bemessener Fristen leer laufen. Damit könnte der vielbeklagte „Machtverlust der Landesparlamente“ immerhin teilweise kompensiert werden.

Darüber hinaus ist eine stärkere *Verschiebung vom Verbundprinzip zum Trennprinzip* im Sektor der Bau- und Wohnungspolitik, im Sinne einer Verlagerung von Zuständigkeiten und Finanzvolumina auf die Länder, teilweise durchaus vorstellbar. Jedoch bedarf es hierbei eines „Fein-Tuning“, d.h. einer sorgfältigen Folgenabschätzung für jedes einzelne sektorpolitische Instrument. Anders gesagt: Man kann nicht Politikfelder in Gänze dezentralisieren. Und: Dezentrale Aufgabenverlagerung setzt einen entsprechenden finanziellen Lastenausgleich zwingend voraus.

Unsere Beispiele belegen: Dezentrale Problembearbeitung muss für den Bereich der Wohnungspolitik nicht erst erfunden werden. Sie wird vielmehr auf verschiedene Weise bereits legislatorisch und administrativ praktiziert. Überlegungen, die dezentrale Verlagerung von Zuständigkeiten zu erweitern, sollten auf der empirischen Erfolgskontrolle bereits vorhandener Dezentralität aufbauen. So sollte etwa die *Wohngeld-Zuständigkeit* – wie überhaupt Gesetze, die einen individuellen Leistungsanspruch begründen – weiterhin bundeseinheitlich geregelt bleiben. Dafür sprechen weniger die seitens der Länder selbst angeführten verwaltungstechnischen Bedenken als vielmehr elementare sozialstaatliche Grundsätze: gleiche bzw. vergleichbare individuelle Bedürftigkeit kann nicht, nach den Zufällen regionaler Ansässigkeit, unterschiedlich behandelt werden.

Hingegen spricht nichts ernsthaft dagegen, dass die *Wohnbauförderung* den Ländern ganz übertragen wird. Schon jetzt fahren etliche Bundesländer eigene zusätzliche Förderprogramme, in welchen die Zielmarken der Eigentumsförderung oder Versorgung des Mietmarktes, der Neubau- oder Bestandsförderung unterschiedlich gewichtet werden. Die Länder sind längst dazu übergegangen, die Fördermittel unterschiedlicher Programme zu bündeln und objektgerichtet lokal zu vergeben. In Sachsen-Anhalt z.B. erfolgt die Vergabe von Wohnungsbaufördermitteln seit spätestens Mitte der 90er Jahre „ausschließlich bedarfsbezogen und bei Vorlage einer städtebaulichen Bewertung“ (Landesentwicklungsbericht 1996).

Das novellierte WoFG ist für regional unterschiedliche Problemlagen offenbar nur bedingt passfähig. Hier könnte die Abgabe von Bundeskompetenzen an die Länder und die Umschichtung von Bundesmitteln zugunsten der Länder bewirken, dass die eingangs erwähnten regionalen Muster der Wohnungsverorgung wirksamer ausgestaltet werden können.

## Literatur

- Bandemer, St. von; Wewer, G. (Hrsg.): Regierungssystem und Regierungslehre. Opladen.
- Benz, A. (2001): Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse. München und Wien.
- Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Beschlussempfehlung des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung BauROG, Ds. 13/7588 vom 02.05.97.
- Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Bericht des Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung BauROG, Ds. 13/7589 vom 06.05.97.
- Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Unterrichtung durch den Bundesrat, hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses, Ds. 13/7886 vom 10.06.97.
- Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Wohngeld- und Mietenbericht 1997.
- Deutscher Bundestag, 14. Wahlperiode, Unterrichtung durch die Bundesregierung: Wohngeld- und Mietenbericht 1999, Ds. 14/3070 vom 32.03.2000.
- Finanzbericht 2002, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Berlin (2001).
- Fürst, D. (1993): Raum – die politikwissenschaftliche Sicht. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, S.293–315.
- Holtmann, E. (1998): Politik als Prozessergebnis von staatlicher Steuerung und unkoordiniertem privaten Handeln. Vorläufige Überlegungen zu Handlungsabläufen im Politikfeld der Wohnungspolitik. In: Hilpert, U.; Holtmann, E. (Hrsg.): Regieren und intergouvernementale Beziehungen. Opladen, S. 105–126.
- Holtmann, E. (2000): Gesetzgebung in der Wohnungspolitik des Bundes: Zur Rolle des parteipolitischen Faktors. In: Holtmann, E.; Voelzkow, H. (Hrsg.): Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Opladen, S. 105–128.
- Holtmann, E. (2001): Verwaltungsstrukturen und Bürgerorientierung. In: Tagungsband Fachtagung Verwaltungskultur, hrsg. von Kluth, W., Baden-Baden, S. 57–74.
- Holtmann, E.; Killisch, W. (1993): Wohnungspolitik im geeinten Deutschland. Problemlagen und Entwicklungsperspektiven. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 8-9/93, S.3–15.
- Killisch, W.; Holtmann, E.; Ruf, M. (1993): Die Milieuschutzsatzung als Instrument der Wohnungsbestandssicherung – Das Beispiel Nürnberg. In: Mitteilungen der Fränkischen Geograph. Gesellschaft Bd.40, S.155–182.
- Killisch, W.; Ruf, M.; Holtmann, E. (1993): Umwandlungen und kein Ende? Die Auswirkungen des höchstrichterlichen Urteils vom 30.6.1992 auf den Mietwohnungsmarkt in den Großstädten. In: der städtetag 11/1993, S.715–721.

- Kunz, V. (2000): Parteien und kommunale Haushaltspolitik im Städtevergleich. Opladen.
- Meisel, D. (1997): Zwischen Restriktion und Anpassungsflexibilität: die kommunale Implementation wohnungspolitischer Förderprogramme in Sachsen und Sachsen-Anhalt 1991 – 1994. Opladen.
- Meißner, J. (1997): Baugesetzbuch 1998 – Synopse. Stuttgart usw.
- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1996): Landesentwicklungsbericht 1996. Magdeburg.
- Nicolai, H. von (1998): Die Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle und der Länderöffnungsklausel für die neuen Länder. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 8.Jg., 9 (1998), S. 330 - 333.
- Nicolai, H. von (1999): Die Auswirkungen der Baugesetzbuch-Novelle und der Länderöffnungsklausel für die neuen Länder – 2.Teil. In: Landes- und Kommunalverwaltung (LKV), 9.Jg., 6(1999), S. 206 - 210.
- Nürnberger Wohnungsbericht 2001, hrsg. von der Stadt Nürnberg.
- Raumordnungsbericht 2000, hrsg. vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn.
- Scharpf, F. (2001): Mehr Freiheit für die Bundesländer. Der deutsche Föderalismus im europäischen Standortwettbewerb. In: FAZ vom 7.4.2001.
- Wohnen in München, III, Wohnungspolitisches Handlungsprogramm 2001–2005, hrsg. vom Referat für Stadtplanung und Bauordnung der Stadt München.
- Wohnungsbauprogramm 2002 (WoBauP 2002), hrsg. vom Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.